



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Centro de Excelência em Turismo
Graduação de Nível Superior em Turismo

EDUARDO RODRIGUES DA CRUZ

**A RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE A AVIAÇÃO COMERCIAL E AS
AGÊNCIAS DE TURISMO, NOS ACIDENTES DE CONSUMO, SOB UMA
PERSPECTIVA JURÍDICA.**

Brasília - 2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Centro de Excelência em Turismo
Graduação de Nível Superior em Turismo

A RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE A AVIAÇÃO COMERCIAL E AS AGÊNCIAS DE
TURISMO, NOS ACIDENTES DE CONSUMO, SOB UMA PERSPECTIVA JURÍDICA.

EDUARDO RODRIGUES DA CRUZ

ORIENTADORA: Prof. Dra. Natália de Sousa Aldrigue

Monografia apresentada ao curso superior de turismo
do Centro de Excelência em Turismo – CET, da
Universidade de Brasília – UnB, como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

Brasília - 2019

Cr Cruz, Eduardo
A RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE A AVIAÇÃO COMERCIAL E AS
AGÊNCIAS DE TURISMO, NOS ACIDENTES DE CONSUMO, SOB UMA
PERSPECTIVA JURÍDICA. / Eduardo Cruz; orientador Natália
Aldrigue. -- Brasília, 2019.
97 p.

Monografia (Graduação - Turismo) -- Universidade de
Brasília, 2019.

1. Turismo.. 2. Agências de viagens.. 3. Transporte
aéreo.. 4. Direito do consumidor.. 5. Responsabilidade
solidária.. I. Aldrigue, Natália, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Centro de Excelência em Turismo
Graduação de Nível Superior em Turismo

Monografia apresentada ao curso superior de turismo do Centro de Excelência em Turismo – CET, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

A RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE A AVIAÇÃO COMERCIAL E AS AGÊNCIAS DE TURISMO, NOS ACIDENTES DE CONSUMO, SOB UMA PERSPECTIVA JURÍDICA.

EDUARDO RODRIGUES DA CRUZ

Aprovado por:

Orientadora: Prof. Dra. Natália de Sousa Aldrigue (CET/UnB)

Banca Examinadora: Prof. Ma. Livia Cristina B. da Silva Wiesinieski (CET/UnB)

Banca Examinadora: Prof. Me. Igor Britto Rodrigues (Prof. Convidado)

Brasília, 05 de fevereiro de 2019

AGRADECIMENTOS

A vida ensina aos vulneráveis, que as batalhas diárias são só uma parte de uma guerra que só quem a conhece é o próprio protagonista. Hoje estou feliz de verdade, consegui fechar um ciclo que nos meus últimos cinco anos de vida, foi palco das minhas maiores dificuldades e conquistas, nas intempéries e nos silêncios. E por isso sou grato a Deus, em me permitir, dia a dia, enxergar a resistência da qual eu nem imaginava que tinha.

Mas minha verdadeira gratidão, está no plano da carne, do sangue, e claro, da alma. Minha verdadeira gratidão circunscreve o meu maior exemplo de bondade, coragem, de resistência e resiliência. Agradeço a Maria Eroneide Rodrigues da Cruz, por me ensinar a conviver com as dificuldades, sobretudo, a ter teimosia com as coisas, por me ensinar todos os dias o verdadeiro significado de coragem. Ela é o meu maior exemplo, é razão pela qual fui tão obstinado, é remédio para as aflições e anseios, é ligação de outras vidas que me inspira e me faz sentir capaz, é ela a razão pela qual eu nunca desisto. E não poderia, jamais, deixar de agradecer a todos os demais familiares que me apoiaram e contribuíram para o meu ingresso e permanência na UnB, em especial meu Pai Manoel, que de longe esteve e está sempre me aplaudindo, sua admiração me enche de força de vontade e alegria; Natália Rodrigues Farias, que por caridade me ajudou de frente a enfrentar os obstáculos que impediam meu ingresso na universidade, sem ela, eu não estaria me graduando; e Vanessa Andrade, que esteve de prontidão quando precisei de ajuda para a conclusão deste trabalho.

Sou grato a quem esteve pertinho de mim e foi por mim durante essa graduação longa e agora consegue entender essa resistência que tanto se fala aqui, especialmente Jonathan Elias, Matheus Aquino e Anderson Nunes por me darem forças e incentivos, e as minhas amigas de curso Kamila Queiroz, Isabela Figueiredo e Sarah Tavares por darem um toque de alegria, leveza e cor nesse período acadêmico, e por estarem comigo com honestidade no afeto, sorrindo e chorando.

Aos meus professores, a minha gratidão. Natália Aldrigue, por ter aceitado o desafio dessa pesquisa e ter controlado a rédea com muita sabedoria e empatia; Igor Britto, que se interessou por essa pesquisa, dando um toque de brilho extra no trabalho e aceitou participar da minha banca de avaliação; Lívia Cristina, por ter aceito com prontidão a participar desta banca de avaliação; e a todos os outros professores, que agregaram direta ou indiretamente na minha formação.

RESUMO

Este estudo mostra relações de conflitos aparentes que envolvem as agências de turismo, a aviação comercial e os consumidores de passagens aéreas (intermediados pelas agências de turismo). Buscou-se durante esse trabalho, entender as relações entre esses grandes mercados, trazendo sempre como embasamento o conteúdo teórico encontrado sobre o tema, bem como a legislação pertinente, a fim de identificar conflitos e lacunas nas referidas leis. Para tanto, trazemos no primeiro capítulo um rol da literatura concernente, procurando entender a aviação e o histórico de seu mercado, assim como fizemos com o nicho de agenciamento e as legislações que concernem a pesquisa, fazendo analogias para melhor elucidar o questionamento desta pesquisa, que gira em torno do tratamento dado as agências de turismo nos casos em que são acusadas de erros cometidos pelas transportadoras aéreas. Neste sentido, nossa pesquisa promove uma contribuição para que discussões nesta linha de raciocínio sejam fomentadas, tendo como objetivo geral a análise dos conflitos de consumo nos serviços turísticos de transporte aéreo no Distrito Federal, sob enfoque da responsabilidade solidária das agências de turismo. Deste modo, a pesquisa relacionou os mercados pertinentes, identificou antinomias normativas, refletiu sobre os limites da responsabilidade solidária que são comumente aplicadas às agências de turismo e respondeu nosso questionamento inicial, o qual faz menção a equidade que deveria ser depreendida pelo judiciário brasileiro. Assim, vê-se como uma pesquisa de extrema importância para ambas as áreas, tanto para o turismo em seu nicho de agenciamento, quanto para área jurídica que se mostra galgando um percurso inicial de pesquisa voltada a essa problemática. Por fim, cabe concluir que meio a justificativa e importância apresentada nessa pesquisa, os objetivos traçados precipuamente com a intenção de mitigar a problemática, foram paulatinamente atingidos, à medida que a pesquisa se desenvolveu.

Palavras Chaves: Turismo. Agências de viagens. Transporte aéreo. Direito do consumidor. Responsabilidade solidária.

ABSTRACT

This study shows apparent conflict relationships involving tourism agencies, commercial aviation and consumers of air tickets (intermediated by tourism agencies). During this work we sought to understand the relationships between these large markets, always bearing in mind the theoretical content found on the subject, as well as the relevant legislation, in order to identify conflicts and gaps in the referred laws. To do so, we bring in the first chapter a list of relevant literature, trying to understand the aviation and the history of its market, as we did with the niche of agency and the legislations that concern the research, making analogies to better elucidate the questioning of this research, which revolves around the treatment given to travel agencies in cases where they are accused of errors committed by air carriers. In this sense, our research promotes a contribution so that discussions in this line of reasoning are fomented, having as general objective the analysis of the conflicts of consumption in the tourist services of air transport in the Federal District, under focus of the joint responsibility of the tourism agencies. In this way, the research related the relevant markets, identified normative antinomies, reflected on the limits of joint responsibility that are commonly applied to tourism agencies and answered our initial questioning, which mentions the equity that should be understood by the Brazilian judiciary. Thus, it is seen as a research of extreme importance for both areas, both for tourism in its niche of agency, and for the legal area that is showing an initial course of research focused on this problem. Finally, it is possible to conclude that half the justification and importance presented in this research, the objectives set out with the intention of mitigating the problem, were gradually reached, as the research developed.

Keywords: Tourism. Travel agencies. Air Transport. Consumer law. Solidarity responsibility.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Primeiro avião de Santos Dumont – 14 – BIS.....	21
Figura 2: Gráfico de evolução do transporte aéreo no Brasil.....	23
Figura 3: Gráfico de queda na oferta doméstica.....	24
Figura 4: Gráfico de participação das quatro principais empresas no número de voos – Mercado doméstico, 2016.....	27
Figura 5 – Concepção da agência de turismo.....	35
Figura 6: Os canais de distribuição do turismo.....	36
Figura 7: Esquema de responsabilidades.....	46
Figura 8: Cadeia de distribuição do mercado turístico.....	49

LISTA DE SIGLAS

CDC: Código de Defesa do Consumidor

ABAV: Associação Brasileira das Agências de Viagens

ANAC: Agência Nacional de Aviação Civil

MTur: Ministério do Turismo

CINA: Comissão Internacional de Navegação Aérea

OACI: Organização de Aviação Civil Internacional

VARIG: Viação Aérea Rio Grandense

VASP: Viação Aérea São Paulo

EMBRATUR: Instituto Brasileiro de Turismo

CADASTUR: Cadastro Ministério do Turismo

TJDFT: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

IATA: International Air Transport Association

CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

TASF - Travel Agent Service Fee

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 - DISCUSSÃO TEÓRICA.....	16
1.1. Transporte e turismo.....	16
1.1.1. Transporte aéreo e turismo.....	20
1.2. Agências de turismo e o transporte aéreo.....	30
1.3. Marcos legais: incidência e demais características.....	40
CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA.....	51
CAPÍTULO 3 - REALIDADE JURISPRUDENCIAL ACERCA DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA AGÊNCIA DE TURISMO, NOS CASOS DE DEFEITO DE SERVIÇO POR PARTE DA AVIAÇÃO COMERCIAL.....	55
3.1. Risco econômico.....	55
3.2. Conflitos normativos.....	59
3.3. Pesquisa jurisprudencial.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS.....	73
ANEXOS.....	77
Anexo 1 - Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771, DE 17 de setembro de 2008.....	77

INTRODUÇÃO

O turismo é considerado como um fenômeno mundial que reflete diretamente na economia e movimentam várias outras nuances. “É a soma de fenômenos e relacionamentos que surgem das viagens e de estadas de indivíduos não residentes, na medida em que não visam a uma residência permanente e não são ligados a atividades remuneradas” LICKORISH e JENKINS (2000 p. 50). Fazer turismo implica o deslocamento para locais, cuja realidade, não faz parte do seu cotidiano, envolvendo de forma muito particular o mercado de transportes. Este que foi um importante fator de desenvolvimento do turismo, por possibilitar com que as pessoas pudessem de fato exercer esta atividade.

Para Lickorish e Jenkins (2000), o turismo começa a se fortalecer somente no século XVII, quando as viagens educacionais chamadas de *grand tour* começaram a ficar em evidência, fazendo das discussões sobre o turismo bastante comuns, principalmente por jovens aristocratas que participavam do movimento. No entanto, é importante ressaltar que, ainda assim o turismo era atividade muito restrita e que somente começou a se democratizar com a chegada do entusiasta Thomas Cook. Relata Lickorish e Jenkins (2000), que neste contexto, Cook criou suas excursões de forma pioneira, fazendo das viagens além da Inglaterra, uma atividade quase comum com premissas de segurança e acesso mais popular.

No decorrer do desenvolvimento dos séculos, o turismo ganhou força e hoje é um importante fator de desenvolvimento socioeconômico nas localidades, por movimentar a economia e cultura regional. Afinal, a atividade do turismo envolve uma cadeia enorme de serviços, desde o transporte, uma das premissas fundamentais para que o turismo ocorra, até os serviços de alimentação. Ademais, acrescenta com grande porcentagem no produto interno bruto regional e nacional. Exemplos disso são Maceió/AL e Fortaleza/CE que eram muito pouco desenvolvidas economicamente, e depois de políticas públicas engajadas com o desenvolvimento do turismo, se tornaram parte dos principais destinos da malha aérea brasileira e são também polos turísticos conhecidos internacionalmente, com sua socioeconomia em constante crescimento.

Quando se discute sobre a cadeia de serviços que o turismo movimentam é necessário entender com clareza, que o turista, quando se desloca para outros lugares, fica dependente de tais serviços. Isso gera uma expectativa de que sejam serviços de acordo com o que foi oferecido/vendido. O CDC – Código do Consumidor – instituído pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, preserva os direitos desses turistas, por se enquadrarem em uma relação de consumo. No entanto, é importante aclarar que os responsáveis pela elaboração dessa

legislação não refletiram com profundidade acerca da cadeia produtiva do turismo, ou o que o artigo 14 deste código chamaria de fornecedores de serviços. Isto, pois, a qualidade dos serviços no turismo está disposta em diferentes fornecedores: hotel, parques temáticos, companhias aéreas, entre outros, tendo a agência de turismo como mediadora destes e estando ela sujeita às regras e controles dos prestadores de serviços, aqui chamados de fornecedores da cadeia básica de serviços turísticos, e que estudiosos dão o nome generalizador e caracterizador, de *tríade turística*, que é composto pelo transporte, hospedagem e demais serviços.

Embora o turismo envolva todo esse universo, far-se-á um recorte focando nos serviços de transporte aéreo, para que possamos estudá-lo mais adequadamente. Desta forma, esta pesquisa, discute sobre a real responsabilidade que as agências de turismo têm nos processos de litígios judiciais, onde o erro é cometido pela transportadora aérea. Ou seja, este estudo visa analisar a legislação turística e consumerista ao cerne das relações de transporte aéreo em um vínculo direto com as agências de turismo. Trazendo como tema as relações de consumo, delimitando sob a perspectiva da responsabilidade solidária das agências de turismo, em conflitos que acabam chegando ao judiciário, por fatos/erros ou vícios de serviços cometidos por transportadoras aéreas.

Desta forma, nosso objeto volta-se para a realidade jurisprudencial acerca da responsabilidade solidária da agência de turismo, nos casos de defeito de serviço por parte da aviação comercial, sabendo que há uma exacerbada problemática no conflito de normas que regulamenta este mercado, bem como a omissão dessa mesma legislação, envolvendo companhias aéreas, órgãos públicos e agências de turismo.

Legalmente, as agências de turismo se classificam de duas formas, sendo elas agência de viagens e agência de viagens e turismo, conforme os serviços que estão habilitadas a prestar. Contudo, neste trabalho não faremos distinções entre essas nomenclaturas, usando ora agências de turismo, ora agências de viagens. A legislação que dispõe sobre as atividades e serviços das agências se resume em três normas positivas, sendo elas na ordem cronológica o Decreto nº 84.934 de 21 de julho de 1980, a Lei 11.771 de 17 de setembro de 2008 e a Lei 12.974 de 15 de maio de 2014.

No ano de 2008 foi aprovada a Lei 11.771, conhecida como a Lei geral do Turismo, onde a supracitada cadeia de serviços é descrita e aclarada. No projeto desta lei havia um dispositivo legal versando exatamente sobre a responsabilidade solidária das agências de turismo. Em seu artigo 27, §6º dizia: “A agência de turismo é responsável objetivamente pela

intervenção ou execução direta dos serviços de fornecedores que não puderem ser identificados, ou se estrangeiros, não possuem representantes no País”.

Tal dispositivo propôs uma busca de igualdade na distribuição de responsabilidade dos serviços prestados, nas relações travadas entre as agências de turismo e os demais fornecedores de serviços turísticos. Embora a ABAV (Associação Brasileira de Agências de Viagens), tivesse feito muita pressão para que esta condição fosse inserida na lei, o dispositivo foi vetado. O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, vetou o artigo com embasamento voltado para o enfraquecimento do consumidor frente à cadeia de fornecedores, e também ao enfraquecimento da política consumerista que foi paulatinamente consolidada.

A legislação supracitada não versa sobre os serviços de transporte aéreo, tendo inclusive, a Lei Geral do Turismo, excluído a aviação comercial do rol de prestadores de serviços turísticos. Tanto que as transportadoras aéreas não são cadastradas no Ministério do Turismo nem de forma optativa, nem de forma obrigatória. Em suma, as condições gerais de transporte aéreo são reguladas pela ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), por meio da resolução N° 400 de 13 de dezembro de 2016. Ela estabelece as condições aplicáveis ao transporte aéreo regular de passageiros, doméstico e internacional. E ainda engloba os voos não regulares em que houver assentos comercializados individualmente e oferecidos ao público.

Para perpassar por essa notória problemática, a pesquisa irá estudar a necessidade de aclarar a referida responsabilidade solidária e mostrar o motivo pelo qual sua aplicabilidade não cai bem para as agências em certos casos, fazendo uma análise da legislação vigente que pode intervir nesses contextos. Assim como também indicar os motivos dos conflitos normativos existentes, e da insegurança jurídica existente, apontando proposições e relacionando o mercado de produtos com o mercado de serviços a luz das interpretações do Código do Consumidor, e como as agências poderiam ser resguardadas de erros não cometidos por ela, bem como o comerciante é nas relações de produto.

O Código de Defesa do Consumidor garante ao consumidor o cumprimento de seus direitos. Tendo a solução para diversas práticas abusivas, reiteradamente utilizadas por vários tipos de fornecedores de serviços. Isso reverbera diretamente no poder de indenização mais célere, quando se trata de serviços turísticos, pelo caráter de vulnerabilidade do consumidor, que está longe de seu espaço domiciliar, e por isso, inquestionavelmente, mais exposto ao dano material e moral.

Ainda que haja a resolução n° 400 da ANAC, regulando as condições do transporte aéreo. Ainda que haja o Código do Consumidor que garante a relação jurídica saudável entre

contratante e contratado. Ainda que haja o Código Civil garantindo os direitos civis de qualquer relação jurídica. Há também uma grande incidência de companhias aéreas negligenciando tais normas e as agências de turismo, em muitos desses momentos, respondendo por isso.

O trabalho da agência de turismo é intermediar o serviço entre os fornecedores da cadeia básica e o passageiro, estando longe de sua incumbência estipular regras ou intervir nas regras já definidas por eles, ou seja, quando o referido fornecedor é a companhia aérea, a agência de turismo não legisla sobre suas regras. O fato é que há não somente conflitos entre estes normativos já citados, mas também a omissão na legislação consumerista para contratos de turismo, deixando as agências presas no meio deste conflito e insegurança jurídica, onde colocar o caso para solução no judiciário pode ser um grande jogo de sorte.

Desta forma, é papel da agência de turismo o intermédio entre direitos e deveres, da companhia aérea para com o passageiro e vice-versa. Todavia, há de ser discutido até que ponto as agências devem responder por erros de serviços fins, os quais causam os acidentes de consumo.

A agência de turismo tem uma singularidade frente aos demais fornecedores turísticos, pois é a única que consegue reunir todos os demais serviços em um só produto, um produto turístico diferenciado, que é depreendido pelo CDC apenas como serviço. Assim, seria correto responsabilizá-la por todos os serviços desde a comida estragada de um cruzeiro à um voo que foi cancelado pelo mau tempo ou por erro de manutenção da companhia aérea?

Neste sentido, nossa pesquisa promove uma contribuição para que discussões nesta linha de raciocínio sejam fomentadas, tendo como objetivo geral a análise dos conflitos de consumo nos serviços turísticos de transporte aéreo no Distrito Federal, sob enfoque da responsabilidade solidária das agências de turismo. Para tanto, buscou-se:

- a) Entender as relações de turismo, transporte aéreo e agências de turismo.
- b) Identificar as antinomias e lacunas da legislação vigente acerca das relações de transporte aéreo e agência de turismo.
- c) Determinar os limites da responsabilidade solidária das agências de turismo nestes conflitos.
- d) Identificar na jurisprudência do DF no tratamento dado pelo Tribunal às agências de turismo nos casos de falhas do serviço de transporte aéreo.

Este trabalho se justifica, pois, aumenta consideravelmente o entendimento dos direitos do consumidor nas relações de transporte aéreo, sem esquecer a nuance que envolve o agente intermediador. Portanto, além de analisar a jurisprudência e legislação vigente acerca do tema,

também elucidada onde a agência se localiza neste rol normativo, dando a extrema relevância, pois reverbera diretamente nesse contexto cotidiano e problemático.

A reincidência do nosso questionamento nos tribunais corrobora a necessidade de uma homogeneização normativa, ou minimamente, jurisprudencial, visto que cada companhia aérea tem uma regra diferenciada, que ora ou outra fere os princípios da legislação consumerista, e que está de acordo com a legislação da ANAC a qual deveria prever homogeneização das regras tarifárias estipuladas pelas companhias aéreas, bloqueando conflitos entre contratante, contratado e o fornecedor básico como sendo a transportadora aérea.

Desta forma, este trabalho está estruturado em três grandes capítulos, no primeiro deles, está todo o levantamento teórico que fizemos. Abordamos três principais pilares neste arcabouço, a fim de elucidar conceitos e relações. Portanto, o dividimos também em três partes. A primeira parte do referencial está descrito o transporte aéreo, seu início e desenvolvimento, bem como sua incidência e relevância no mercado turístico. Tal mercado possui um nicho bastante emblemático que permeia nossa linha de discussão, aquele de agenciamento, o qual está sendo abordado na segunda parte, trazendo também o início dessa atividade no mundo e no Brasil, a fim de entender com maior clareza em perspectivas dentro e fora da lei. Para tanto, foi disposto nesta ordem para que na terceira parte pudéssemos analisar a legislação sabendo do histórico de tais atividades, fazendo uma discussão acerca das leis incidentes, suas regulações e conflitos.

Logo após está o capítulo 2, de metodologia, onde vamos apontar os métodos utilizados nesta pesquisa a fim de atingir nossos objetivos, na intenção de enquadramento de pesquisa científica, que por si só demanda uma estrutura metodologia para passar confiabilidade e realidade científica.

No terceiro e último capítulo, temos a análise organizada em três partes a fim de melhor esclarecer o conteúdo. Na primeira tratamos do risco econômico das agências de turismo, seguido da segunda parte em que falamos dos conflitos normativos, e por fim, mostramos, na terceira etapa, a insegurança jurídica. O trabalho é finalizado com as nossas considerações finais, que vão sobretudo nos dizer se os objetivos foram atingidos.

CAPÍTULO 1 - DISCUSSÃO TEÓRICA

A discussão teórica desta pesquisa irá se subdividir em três grandes partes, sendo a primeira delas a abordagem da relação das atividades de transporte e turismo sob um aspecto histórico de ambas, a luz da concernência do transporte aéreo e suas características. A segunda parte circunscreve o entendimento do que são agências de turismo, suas características e responsabilidades. E por fim, em sua terceira fração irá referenciar teoricamente a legislação pertinente, para que se possa exemplificar a discussão aqui apresentada através dos casos levantados.

1.1. TRANSPORTE E TURISMO

Qualquer pessoa que já tenha saído de seu espaço cotidiano em busca de lazer, negócios ou por qualquer outra necessidade, consegue obviamente mensurar a finalidade de tal deslocamento. Por mais que pareça óbvio, se compreendido com clareza a necessidade humana de se deslocar pelo espaço geográfico, parece necessário entender, qual é a finalidade dos transportes para a humanidade e qual sua relação com o turismo.

Faria (2001) comenta que a evolução humana está intrinsecamente ligada com a evolução da atividade de transportes, que por sua vez está relacionada ao turismo, tendo, portanto, áreas que fomentam o crescimento uma da outra. Neste sentido, compreender tal relação requer analisar mesmo que brevemente o aspecto histórico dos transportes e do turismo, visto que a humanidade em seu início, com sua necessidade social e biológica, pensou mecanismos que desenvolveram os meios de deslocamento, e que iriam posteriormente dar bases para impulsionar o turismo.

Antropologicamente falando, o deslocamento é exercício de extrema necessidade humana desde os primórdios. Edra (2016) ressalta que na antiguidade o homem se deslocava para lugares distantes, indo e voltando, para fugir do frio ou calor intenso, e em busca de alimentos. Fato que embasa e confirma a relação entre a necessidade biológica do ser humano com o desenvolvimento dos meios de transportes, e que fez dos deslocamentos algo comum desde o início da humanidade.

Aqui cabe ressaltar que a atividade de transporte tem sua origem vinculada à ideia de fixação do homem a um determinado limite geográfico. Assim, os primeiros homens, de característica nômade, recorreram sempre, à natureza como fonte de alimento e

subsistência, e, enquanto prevaleceu esta sistemática de vida, nada de maior relevância se pôde registrar em termos de evolução dos transportes, posto que o homem deslocava-se em busca de satisfazer suas necessidades, sequer despertando para a possibilidade de transportar para uma base de moradia, à época ainda não fixada (FARIA, 2001, p. 26).

De acordo com o autor, podemos afirmar que o transporte é fruto da necessidade do deslocamento do ser humano, que de tanto precisar, com o passar dos séculos, desenvolveu técnicas cada vez mais elaboradas, para suprir suas motivações oriundas precipuamente de suas necessidades biológicas e secundariamente de outras necessidades.

A forma do homem se deslocar mudou a cada nova época, ora de modo extremante arcaico na antiguidade, quando os primeiros vilarejos foram constituídos tendo como referência os meios de deslocamentos focados na dimensão humana do passo; ora com técnicas mais inteligentes na idade média, onde a evolução do deslocamento trouxe à humanidade, formas dinâmicas de se locomover, focadas principalmente em tração animal; ora de forma mecânica na modernidade, quando máquinas a vapor foram desenvolvidas e aperfeiçoadas com o tempo; e finalmente na contemporaneidade onde a tecnologia se desenvolveu e deu aos meios de transportes um maior conforto, velocidade, praticidade, segurança e outros benefícios.

Neste cenário, o ser humano teve a virtude de nunca parar de evoluir na construção tecnológica. Exemplos disso são ideias que egípcios e romanos tiveram, desde muito tempo atrás, como o transporte sob trilhos, sendo posteriormente a base para o trem de ferro conhecido popularmente na Europa do século XVIII, por ser a principal máquina a vapor da época. Já a embarcação a vapor teve demasiada importância, desbravou os mares em busca de crescimento, descobrimento e trocas comerciais. As embarcações marítimas também foram grandes protagonistas na história dos transportes e contribuíram também para a internacionalidade da humanidade. Ou, como diria Bastos (1955, p. 22), “foi através do mar que se abriram as largas perspectivas de expansão econômica do mundo”.

O foco dessa pesquisa não é se aprofundar nos pressupostos do desenvolvimento dos meios de transportes, mas saber que tal quadro refletiu diretamente no desenvolvimento do turismo. E, para esclarecer isso, podemos destacar alguns meios de transportes não convencionais e pouco úteis para o turismo atual, como as referidas embarcações e trens do século XVIII, que utilizavam do vapor para se mover.

Segundo Palhares (2002), tais embarcações levavam semanas para a travessia do Atlântico, enquanto hoje existem jatos que fazem esse percurso em oito horas, ou navios mais modernos que percorrem essa travessia em metade do tempo que uma embarcação de 1800. Ou

seja, se pensarmos que atualmente existem meios de transportes fazendo esse percurso em oito horas, é fácil entender como a tecnologia deu conta do fluxo turístico que veio a cada década crescendo, ou do fluxo de deslocamento comum, pois já sabemos que as atividades de transporte e turismo, são independentes, e que nem todo transporte ou passageiro está vinculado ao turismo.

Segundo Palhares (2002), a forma de definir a atividade de transporte voltada para o turismo, seria a atividade meio que interliga a origem de uma viagem turística a um determinado destino ou vice-versa. Ou seja, podemos entender os transportes turísticos – transportes voltados para a atividade do turismo – como sendo um subproduto da atividade de transportes, sendo que cada área trabalha com definições diferenciadas.

Numa perspectiva mais voltada para transportes, define-se como sendo “meio capaz de transportar ou conduzir pessoas ou cargas de um lugar para outro” (FARIA, 2001, p. 15). Já em outra perspectiva mais voltada para o turismo, define-se como sendo “um dos três componentes fundamentais do turismo. Os outros dois são o produto turístico e o mercado turístico” (LAMB E DAVIDSON *apud* PALHARES, 2002, p. 28).

Para que se possa entender com clareza, produto turístico, o Ministério do Turismo (MTur) o define como “conjunto de atrativos, equipamentos e serviços turísticos acrescidos de facilidades, localizados em um ou mais municípios, ofertado de forma organizada por um determinado preço” (BRASIL, 2010, p. 24). Ou seja, distingue-se do conceito de atrativo turístico, este que se confunde tanto com produto turístico.

Os atrativos são como uma parte do produto turístico, fazendo parte de um todo e ajudando a compor o mercado turístico (a outra parte fundamental que compõem o turismo). A definição de mercado turístico, bem como as demais aqui apresentadas, tem elementos complexos que são apreendidos de formas diferentes por estudiosos. No entanto, apresenta-se nesse sentido o conceito do MTur: “o mercado turístico, pode ser entendido como o encontro e a relação entre a oferta de produtos e serviços turísticos e a demanda, individual ou coletiva, interessada e motivada pelo consumo e uso destes produtos e serviços” (BRASIL, 2010, p. 15) que norteará esta pesquisa, visto que as leis que aqui abordaremos olha para o turismo sob a perspectiva mercadológica.

Feita a devida contextualização, corrobora-se a importância das relações dos meios de transporte e turismo para este estudo. Edra (2016) esclarece que embora tais atividades sejam independentes, não podem ser analisadas de forma unilateral. Nesse contexto, faremos também, uma abordagem histórica do turismo como área essencialmente antropológica que requer motivação humana para existir. Em concordância com ela, outros autores também se

manifestam acerca desse ponto, e dizem que “o transporte influenciou mais as viagens do que talvez qualquer outra força proveniente da revolução na indústria geradora de riquezas” (LICKORISH e JENKINS, 2000, p. 21).

Os autores citados dividem o início do turismo em quatro partes, sendo a primeira delas, o turismo pré-histórico que compreende a era medieval e o início do século XVII, quando os primeiros sinais de crescimento industrial começaram a refletir no modo de vida das pessoas. O segundo é conhecido como o estágio do transporte, versando sobre os meios de transportes, aqui já citados, que outrora já foram grandes protagonistas, embora fossem pouco tecnológicos.

Trata-se da era das ferrovias e navios a vapor, que conforme aqui já observado, transformaram as oportunidades de viagem, estágio que conforme Lickorish e Jenkins (2000), Thomas Cook¹ aproveitou para desenvolver seus pacotes de viagens, sendo, por isso, considerado o “pai do turismo”. A terceira parte é o período entre guerras, representado pelo intervalo entre os anos de 1918 e 1939. Período pouco pacífico, que gera ao mundo meio de desenvolvimento jamais vistos antes.

Além disso, podemos destacar que o investimento notório nos meios de transporte foi fundamental para eclodir o turismo, passando a se moldar da forma que conhecemos no mundo de hoje, com agências e operadoras de turismo. Ou seja, o desenvolvimento econômico ocorreu no período entre guerras, refletindo no desenvolvimento dos meios de transportes, que por sua vez, desenvolveu a atividade turística. Por fim, a quarta era que foi chamada de “a decolagem do turismo”, refere-se ao período pós Segunda Guerra Mundial, quando os países começaram a firmar relações econômicas e fazer trocas comerciais, que inclusive, passaram a ser feitas também por aviação comercial. Nesta época a aviação se desenvolve em concomitância com o turismo.

Embora tenhamos marcos históricos de desenvolvimento de: navios a vapor, de trens de ferro e da aviação, não temos uma data específica firmada de quando o turismo começou. Ele cresceu ao longo do desenvolvimento da humanidade, e não parou desde então. Mas, se vamos falar do desenvolvimento turístico enquanto atividade econômica, nesse *layout* que conhecemos hoje, envolvendo agências de turismo e meios de transporte, podemos destacar um período marcante para delimitar o início de tudo: os anos 1840, quando Thomas Cook organizou sua primeira excursão coletiva na Inglaterra, e a partir daí a atividade turística vem se desenvolvendo a cada dia.

¹ Thomas Cook: Empresário inglês considerado pai do agenciamento de viagens. Criou a ideia do pacote único de viagem, incluindo o *voucher* de transporte e hospedagem.

Desta forma, Cook perpassou por no mínimo dois destes estágios temporais citados anteriormente, e de acordo com Palhares (2002), talvez tenha sido ele a semente que fez com que, no estágio do transporte, o turismo tivesse desenvolvimento, isso por ter sido o idealista e pioneiro em utilizar as ferrovias com intuito de fazer excursões, e através de sua grande visão de negócios, trens e locomotivas se apresentaram como o primeiro modo de transporte a conjugar plenamente todas as possibilidades da relação transporte e turismo. Ou ademais, quando Cook organizou os *grand tours* nas viagens transatlânticas em embarcações, dando uma característica de lazer no referido transporte. Embora ele tenha participado diretamente da concretização da utilidade dos transportes para o turismo, “a contribuição excepcional de Thomas Cook foi à organização da viagem completa – transporte, acomodação e atividade em um novo e desejado destino, o verdadeiro produto turístico” (LICKORISH e JENKINS, 2000, p. 30).

Depois de observar que os trens e navios foram os grandes percursos na relação de transporte e turismo, e entender a suma importância que tiveram para que o turismo pudesse se desenvolver, podemos agora, falar sobre o início do transporte aéreo, seus marcos históricos e suas características que desde seu início refletiu no fenômeno turístico, já que os casos apresentados nesta pesquisa são relacionados a este modal.

1.1.1. Transporte Aéreo e turismo

Falamos da relação transporte e turismo, sendo necessário entender agora, em específico, a relação que a aviação civil tem com a atividade turística, já que este modal norteará nosso objeto de análise.

O desejo de voar acompanha todo o desenvolvimento da humanidade e diversos são os marcos para sintetizar a criação de uma das maiores invenções tecnológicas, conhecido como transporte aéreo. Este que em épocas antigas não passava de um vislumbre ou de um sonho distante. “Talvez possam voar – Quem sabe?” Como dizia Richard (*apud* BASTOS, 1955, p. 127) nos anos de 1860 acerca do transporte aéreo.

Embora fosse assim que a maioria das pessoas reagisse a essa ideia, o desenvolvimento da atividade de transporte foi crescendo e logo pousou em grandes projetos aéreos, a começar pelo intitulado “mais pesado do que o ar”². Não poderíamos afinal, aponta Faria (2001), deixar

² Projeto desenvolvido por Alberto Santos Dumont no ano de 1906. Tratava-se de um aeroplano que viria posteriormente receber o nome de 14-Bis.

de destacar projetos do brasileiro Alberto Santos Dumont quando o assunto é evolução do transporte aéreo. Além dele, destacamos outros nomes que foram extremamente importantes para a aviação e que já pensavam, há muito tempo atrás, no desenvolvimento de embarcações aéreas, como Leonardo da Vinci que fez projetos e esboços de objetos aéreos, ou antes, dele, Aristóteles³, que já havia se atentado ao fenômeno natural que fazia dos pássaros os únicos capazes de facilmente quebrar a teoria gravitacional, sendo posteriormente a base para o desenvolvimento do avião, seguindo os princípios naturais observados.

Tais fenômenos naturais subsidiaram estudos posteriores acerca da aviação, e estão presentes até na mitologia grega como a aventura de Dédalo⁴. Além disso, há uma grande polêmica entre os estudiosos da aviação aérea acerca do precursor no primeiro voo em uma embarcação. Acontece que os americanos sustentam a ideia de que no ano de 1903 os irmãos Wright deram um voo de 59 segundos com um avião primitivo. No entanto, sem meros registros dos fatos, enquanto o brasileiro Alberto Santos Dumont, desde esse mesmo ano já trabalhava com balões dirigíveis, mas somente no ano de 1906 foi registrado o primeiro voo em um avião, o chamado 14- bis que podemos ver na figura abaixo.

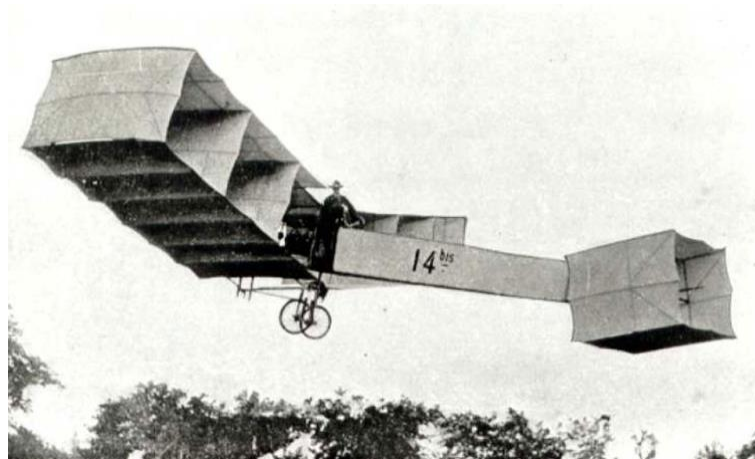


Figura 1 - Primeiro avião de Santos Dumont – 14 – BIS.

Fonte: Airway tudo sobre avião⁵

Embora tenhamos que aceitar essa controvérsia, é sabido da extrema importância que este brasileiro teve para a evolução do avião. Em resumo, Faria (2001) explica que Alberto Santos Dumont sempre desenvolveu certa curiosidade por balões e projetava desde muito cedo

³ Aristóteles: Filósofo da Grécia antiga, nascido na Macedônia, 384 a.C.

⁴ Dédalo: Personagem da mitologia grega. Ele era ateniense que pertenceu à família real. Dotado de grande habilidade, simultaneamente foi arquiteto, escultor e inventor.

⁵ Disponível em: <https://airway.uol.com.br/conheca-as-maquinas-voadoras-de-santos-dumont/>. Acessado em: 28 de ago. 2018.

engenhocas que fossem próximas a eles. Sua família se mudou para a França no ano de 1890 e desde então Dumont, num contexto de mudança evolutiva, social e tecnológica mostra ao mundo o quão seu sonho era possível.

Podemos concluir, então, que a primeira experiência humana consolidada de cruzar os ares foi por meio dos balões e em um segundo momento, por meio de embarcações mais pesadas que o ar. No entanto, antes dos irmãos Wright nos Estados Unidos e do brasileiro na França, a aviação poderia ter sua finalidade nem tão definida como temos no entendimento moderno. À medida que os projetos aéreos se desenvolviam, e davam à humanidade a esperança de uma embarcação aérea, nações absolutistas e países envolvidos em conflitos, começavam a pensar na aviação sob seu potencial de ataque e destruição, consolidando esta invenção como uma perfeita máquina de guerra.

Segundo Moura (1992), o avião se desenvolveu no auge da Primeira Guerra Mundial, ganhando sua primeira principal utilidade: ser um instrumento de guerra. Neste cenário, a aviação comercial, tal qual vemos nos dias de hoje, se desenvolveu somente no fim da Segunda Guerra Mundial, passando a ser utilizado para fins pacíficos, tonando-se o grande fator de intercâmbio cultural que conhecemos. Moura (1992, p. 13) ainda cita Joseph Kroell e diz que em seu entendimento “um dos traços dessa prodigiosa invenção, é a sua internacionalidade”. Ou seja, não poderia jamais estar desvinculado com atividades relacionadas ao deslocamento, como o turismo, por exemplo.

Nesta perspectiva, Rodrigues (2012) afirma que podemos concluir o porquê da rápida evolução da aviação comercial depois da Segunda Guerra Mundial. Foi depois dela que as trocas comerciais dos países desenvolvidos aumentaram e naquele contexto de mudança evolutiva, a Europa assim como o resto do mundo, precisou de meios de transportes mais ágeis e práticos. Foi quando de fato a aviação comercial eclodiu. O transporte aéreo para fins comerciais foi o que, dentre todos, mais contribuiu para a distância-tempo, por ter maior desempenho em maiores distâncias de forma rápida e cômoda.

A fala da autora no parágrafo acima reitera a importância do desenvolvimento do transporte para a humanidade, e, sobretudo, subsidia o entendimento do transporte aéreo em específico, como finalidade de transporte de pessoas e como atividade que sem a qual o turismo perderia demasiada força. Rodrigues (2012) afirma que desde a primeira função do avião, este meio de transporte na perspectiva da aviação comercial, se desenvolveu em grande escala e de forma desenfreada no mundo inteiro, acabando por se tornar parte de suma importância na economia dos países que desenvolveram este setor. Barat (2012) defende com maestria esse

ponto de vista em sua obra sobre transporte aéreo, onde coloca, em uma perspectiva mundial e de longo prazo, essa expansão como resultado de uma multidisciplinaridade de fatores.

Foram sucessivas décadas de avanços tecnológicos significativos e grandes mudanças organizacionais para ampliar a mobilidade das pessoas e mercadorias em escala doméstica e mundial. O dinamismo e a crescente competitividade do mercado propiciaram ao transporte aéreo a incorporação de tecnologias de ponta geradas nas mais variadas áreas do conhecimento (BARAT, 2012, p. 75).

Podemos verificar então que, conforme afirma o autor, a tecnologia propiciou ao transporte aéreo a eficiência necessária para dar conta da demanda por um transporte mais ágil e prático, impacto que reverbera também no constante crescimento de trocas comerciais e intercâmbio de pessoas. Ressalta Palhares (2002), que especialmente no Brasil, tal desenvolvimento aéreo ocorreu de forma pouco organizada, e para melhor ilustrar tal crescimento, analisaremos o gráfico abaixo de mensuração com dados de 2005 para 2014, que mostra a quantidade de passageiros interestaduais de longas distâncias que passaram a utilizar as linhas aéreas.

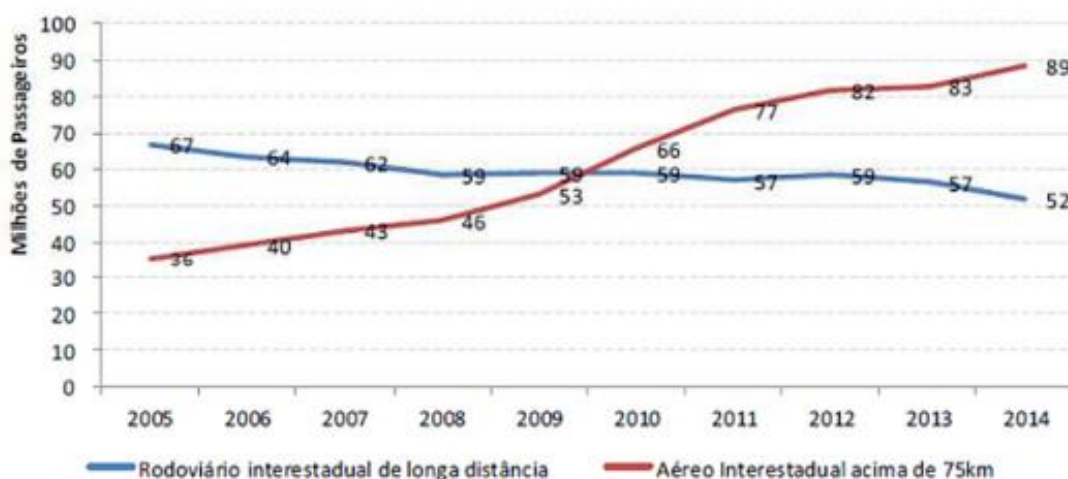


Figura 2: Gráfico de evolução do transporte aéreo no Brasil.

Fonte: Anuário do transporte aéreo.⁶

Conforme aponta o gráfico, de 2005 até 2014, o crescimento do transporte aéreo é notório, em detrimento do transporte rodoviário brasileiro. No entanto, o cenário só muda

⁶ Disponível em: <http://www.anac.gov.br>. Acessado em: 08 de out, 2018.

efetivamente no ano de 2009, quando os deslocamentos domésticos começam a ser mais aéreos do que terrestres. Podemos então, a partir disso, começar a imaginar um cenário aéreo crescente, após esses anos, carregando consigo a necessidade de alta qualidade no planejamento, gestão e políticas públicas na aérea.

No entanto, não foi bem assim que este cenário se desenvolveu e para corroborar este fato, vamos destacar algumas circunstâncias que não deixaram a aviação civil brasileira se desenvolver plenamente com organização e gestão. Entendendo isso, conseguiremos destacar as falhas que o setor cometeu e ainda pode cometer, bem como, entender quais são as premissas do descontentamento do consumidor do século XXI, para que assim, em pontos seguintes dessa pesquisa, consigamos elucidar a real circunstância dos conflitos entre transportadoras, agências de turismo e consumidores.

O mercado aéreo brasileiro, embora tenha começado a crescer consideravelmente no ano de 2005, e não parado desde então, apresentou uma queda no ano de 2014 como aponta o gráfico anterior. Para conseguir ilustrar o crescimento e, por conseguinte a queda, fizemos uma análise nos gráficos disponibilizados no anuário de transporte aéreo da ANAC. Observe no gráfico 02 (abaixo), a variação da quantidade dos voos em concernência com os anos anteriores até 2016.

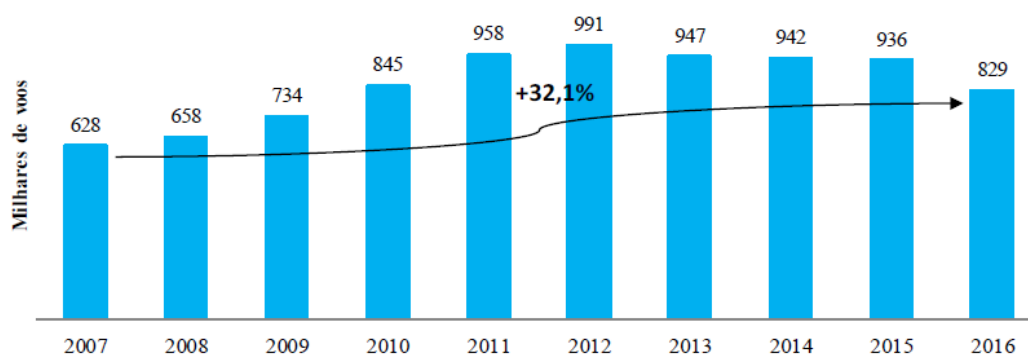


Figura 3: Gráfico de queda na oferta doméstica.

Fonte: Anuário do transporte aéreo⁷.

O gráfico ilustra com clareza a queda na oferta do mercado aéreo brasileiro, enquanto vimos no gráfico anterior o crescimento da demanda por voos domésticos. A partir de tais dados podemos inferir que a atividade turística pode se mostrar impactada, conforme os

⁷ Disponível em: <http://www.anac.gov.br>. Acessado em: 08 de out, 2018.

gráficos apresentados. Ora de forma positiva (quando a aviação comercial está em alta), e ora de forma negativa (quando a aviação comercial está prejudicada).

Afirma Edra (2016), o transporte aéreo comercial tem a finalidade clara de transportar pessoas de uma origem para um destino, desde que haja motivação para esse deslocamento. Ou seja, visto que o turismo é atividade, cujo entendimento, tem a premissa da motivação de deslocamento para que aconteça de fato, concluímos então, que o turismo irá reverberar direta e indiretamente na demanda e na oferta do transporte aéreo.

A dificuldade de chegar ao referido equilíbrio entre oferta e demanda, ocorre geralmente no comércio correlacionado com o turismo por sua demasiada sazonalidade⁸. Tal equilíbrio deve ser muito bem observado, para que não haja consequências concêntricas capazes de manchar a imagem da companhia aérea. Pois, quando se fala em crescimento de uma atividade, presume-se o mínimo de planejamento, sendo seu crescimento atrelado ao progresso de sua estrutura operacional e de gestão, para que falhas sejam previstas e com isso possam ser mitigadas, principalmente, para este modal, que envolve eficiência em todas as fases.

Qualquer tipo de falha em sua gestão e operação pode reverberar no descontentamento e estresse oriundos de atrasos e cancelamentos de voos, e até mesmo gerar risco de morte para seus consumidores, se observados na pior perspectiva. Por isso, se torna tão necessário entender, quais são as responsabilidades da transportadora e o porquê de isso refletir de forma tão exacerbada na regulamentação da aviação aérea.

Reitera-se, portanto, a importância da regulamentação para este setor. Pois, pode-se dizer, numa escala global, que ainda não se tornou multinacional, visto que muitos países não aceitam empresas estrangeiras como proprietárias de companhias aéreas nacionais, especialmente pelo fato de terem legislações e regulamentações proibindo a competitividade no mercado aéreo, tendo grande parte destes países, companhias aéreas estatais.

A regulamentação mundial da aviação aérea ocorreu de forma notória nos anos de 1919 a 1930, regulando normas e técnicas de segurança e infraestrutura do transporte. Na Convenção de Paris de 1919 foi constituída a Comissão Internacional de Navegação Aérea (CINA), que posteriormente se tornaria a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI⁹), que de acordo com Moura (1992, p. 23) teria seus objetivos descritos no artigo 44: “desenvolver os

⁸ A sazonalidade segundo Pereira (2014) é caracterizada pela flutuação na demanda de vendas por um determinado período do ano e isto pode significar uma oportunidade e um risco de mercado ao mesmo tempo, pois negócios com altas índices de sazonalidade se mostram perigosos ao empreendimento.

⁹ Em inglês, ICAO.

princípios e a técnica da navegação aérea internacional e fortalecer o progresso dos transportes aéreos em todo o mundo”. Apenas dez anos depois em 1929, em Varsóvia, houve uma conversão responsável por disciplinar as responsabilidades das companhias aéreas, como normas para cuidados com os passageiros e seus pertences, instituindo também, sanções caso tais normas não fossem cumpridas ou fossem negligenciadas, como por exemplo, danos causados aos passageiros e suas bagagens. Aqui, é onde se começa a preocupação com a responsabilidade do transportador aéreo no aspecto global, para que o consumidor tenha seus direitos resguardados.

No Brasil, a aviação comercial, teve inicialmente a função de integração nacional entre os centros econômicos do país. Seus primeiros passos se deram muito no século passado a partir de 1920, com pioneirismo das famosas companhias aéreas Viação Aérea Rio Grandense (Varig) e Viação Aérea São Paulo (Vasp). No entanto, as mudanças significativas no setor, foram a partir de 1960, quando se passou a criar eficiência tecnológica (aeronaves tecnológicas funcionando com eficácia), eficiência gerencial (melhor gerenciamento dos recursos financeiros e humanos) e eficiência profissional (aumento do quadro de funcionário e da produtividade – conforme mostra gráfico 04).

A título de comprovação mostraremos estatísticas atuais, de que indubitavelmente, temos um mercado aéreo bem mais preparado e equipado. Nas estatísticas a seguir, podemos ver as principais companhias aéreas que compõem o mercado aéreo doméstico e hoje assumem o espaço que um dia fora das referidas pioneiras. Falaremos um pouco mais singularmente de cada uma e após isso mostraremos outro gráfico do quadro de pessoal das companhias, para que o cenário aéreo brasileiro fique bastante claro.

Empresa	Decolagens
Gol	246.737
Azul	255.178
Latam	207.113
Avianca	75.543
Outras	44.364
Indústria	828.935

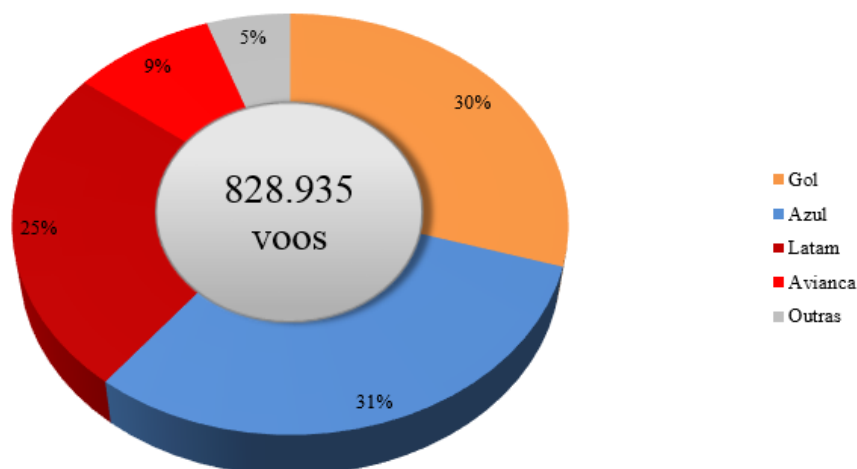


Figura 4 – Gráfico de participação das quatro principais empresas no número de voos – Mercado doméstico, 2016.

Fonte: Anuário do transporte aéreo.¹⁰

As informações que vamos apresentar acerca de cada companhia aérea, foram colhidas do documento estatístico oficial da ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, chamado de anuário do transporte aéreo do ano de 2016. Aproveita-se aqui, para mostrar que bem ou mal, com crises em altos e baixos, a evolução do transporte aéreo é inquestionável no Brasil. Levantaremos um pouco de cada empresa aérea, para que assim possamos entendê-las nos próximos pontos onde vamos relacioná-las com as agências de turismo e questionaremos suas regras tarifárias impostas para vendas comuns e vendas comissionadas. Regras das quais, diversas vezes vão contra as regras gerais do direito e dos princípios contratuais. Destacam-se conforme gráfico 03, quatro empresas, sendo elas:

- **Gol:** A empresa iniciou suas operações no ano de 2001 e alcançou a liderança no mercado doméstico de passageiros, com participação de 36,0% em 2016. Já no mercado internacional, a empresa obteve 11,8%, numa escada de empresas aéreas brasileiras ela se mantém em segundo lugar. A Gol foi também a empresa brasileira que transportou o maior

¹⁰ Disponível em: <http://www.anac.gov.br>. Acessado em: 06 de nov. 2018.

número de passageiros pagos em voos domésticos no ano de 2016, com 30,2 milhões, e foi a segunda em voos internacionais, com 1,9 milhões. A empresa foi responsável, ainda, por 21,6% da carga paga e correios transportados em voos domésticos em 2016. Operou em 58 aeroportos em todos os estados brasileiros e em 23 aeroportos no exterior, distribuídos em 17 países, com uma frota de 128 aeronaves ao final do ano, com capacidade entre 138 e 177 passageiros. Seu quadro de pessoal contou, no período, com 15,1 mil empregados, entre estes, aproximadamente 1.600 pilotos e copilotos e 3.000 comissários. Sua receita de serviços aéreos públicos foi de 9,6 bilhões de reais em 2016.

- **Latam:** Operando voos regulares desde a década de 70, a empresa encerrou o ano de 2016 na segunda posição no mercado doméstico de passageiros, com 34,7%, e como líder no mercado internacional, com 20,6%, considerando apenas as empresas brasileiras. A Latam foi a segunda empresa brasileira que mais transportou passageiros pagos em voos domésticos no ano, com 28,7 milhões em todos os estados do país, e a primeira em voos internacionais, com 5,1 milhões. A empresa foi responsável, ainda, por 26,8% da carga paga e correios domésticos em 2016. Realizou operações em 49 aeroportos brasileiros em todos os estados e em 34 aeroportos em 18 outros países. A sua frota encerrou o ano composta de 165 aeronaves, com capacidade entre 144 e 379 passageiros. Seu quadro de pessoal contou com aproximadamente 23 mil empregados ao final do ano, entre estes, aproximadamente 1.800 pilotos e copilotos e 4.600 comissários. Sua receita de serviços aéreos públicos foi de 14,3 bilhões de reais.

- **Azul:** Iniciou suas operações em dezembro de 2008 e figurou como a terceira principal empresa aérea brasileira em 2016, tendo sido responsável por 17,1% doméstico e 9,2% do internacional (considerando empresas brasileiras) e pelo transporte de mais de 19,4 milhões de passageiros pagos em voos domésticos nas 27 unidades da federação. Realizou operações em 109 aeroportos brasileiros e em 11 aeroportos no exterior, em 7 países. A empresa foi responsável, ainda, por 7,7% da carga paga doméstica transportada em 2016. Contava, em dezembro de 2016, com uma frota de 124 aeronaves com capacidade entre 70 e 271 passageiros. Seu quadro de pessoal contou com 10,2 mil empregados, entre estes, 1,4 mil pilotos e copilotos e 2 mil comissários. Sua receita com serviços aéreos públicos foi de 7,1 bilhões de reais.

- **Avianca:** Está presente no mercado brasileiro desde 1998. Em 2016, a empresa alcançou participação de 11,5% no mercado doméstico de passageiros, tendo transportado 9,2 milhões de passageiros pagos em voos domésticos e atuado em 28 aeroportos brasileiros de 19 estados no país. A empresa foi responsável, ainda, por 11,7% da carga paga doméstica

transportada em 2016. Finalizou o ano com uma frota de 43 aeronaves, com configuração de 100 a 165 assentos de passageiros. Contou com aproximadamente 4,5 mil funcionários, dos quais 460 pilotos e copilotos e 923 comissários. Sua receita com serviços aéreos públicos foi de 3,1 bilhões de reais.

Outro aspecto importante para ressaltar é a regulamentação no Brasil, pois como vimos este aspecto também reverbera diretamente na evolução do mercado aéreo. A convenção de Varsóvia, descrita nos parágrafos anteriores, foi ratificada no Brasil por força do Decreto nº 20.704/1931. Ele ditou o regime da responsabilidade limitada, para diminuir os efeitos indenizatórios do transportador aéreo. Antes disso, a responsabilidade civil do transportador aéreo acerca dos danos causados ao consumidor, se dava pelo Art. 84 do Código Civil vigente na época. Assim, observa-se que esta regulamentação ocorreu de forma desorganizada, afetando diretamente a evolução deste modal no país.

Ao longo dos anos o entendimento foi mudando, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, e no âmbito nacional no ano de 1938, foi aprovado o Código Brasileiro do Ar, por meio do Decreto-Lei nº 483. Que posteriormente seria revogado por outro Código chamado de Código Brasileiro de 1966. No entanto, foi apenas no ano de 1986 que surgiu o Código Brasileiro de Aeronáutica, reajustando e regulando as relações de aviação civil no âmbito nacional. O código ainda diz que, o serviço de transporte aéreo internacional ou nacional, será gerido e regulado pelo tratado instituído na conversão de Varsóvia ou pelo Código Brasileiro de Aeronáutica.

Segundo Moura (1992), no que diz respeito ao transporte comercial doméstico (aquele que acontece em território nacional), pode ser depreendido ou analisado sob duas nuances: o transporte de passageiros e o transporte de mercadorias. Essas formas de transportar precisam de normas internas com vigência em todo o território nacional, que geralmente são apenas incorporadas no Brasil a partir de leis internacionais e passam a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro através de códigos, legislação complementar e os demais atos normativos. Muitas destas normas se valerão como objeto de estudo para esta pesquisa, e irá reiterar a importância de estudos na área de legislação aérea correlacionada com o turismo, por isso abordaremos mais detalhadamente essa questão em um capítulo adiante, onde será apresentada a legislação vigente acerca do transporte aéreo e da atividade turística.

1.2. AGÊNCIAS DE TURISMO E O TRANSPORTE AÉREO

Agora que já fizemos a contextualização do transporte aéreo e sabemos a extrema importância que esta atividade tem para o turismo, podemos entender o que são as agências de turismo e como elas se comportam no contexto turístico e comercial, ambos demasiados necessários para esta pesquisa, já que iremos analisá-las a partir de suas relações comerciais tendo o transporte aéreo como um de seus principais produtos.

Estas instituições tem a clara finalidade de juntar todos os serviços turísticos em uma só compra, isto é, intermediar os fornecedores (hotéis, companhias aéreas, atrativos, restaurantes, etc.) ao cliente final (o turista). Desta forma, elencamos alguns pontos para compreender porque as agências são tão importantes no turismo. Faremos, então, um exposto de como o turista se comporta e quais são suas principais demandas.

Ao planejar uma viagem, o turista irá ter, obviamente, diversas necessidades, sendo a primeira delas o deslocamento, seguido pela necessidade de hospedagem e os demais serviços. Então, após mostrarmos um mercado de aviação aérea tão grande e complexo, que tanto impacta a atividade turística, não podemos esquecer que o turista naturalmente irá demandar uma série de outros serviços que também podem se caracterizar como produto das agências. Em uma ordem cronológica, contudo não obrigatória, o turista irá demandar primeiro o meio de deslocamento, seguido pela hospedagem e por fim, outros serviços como alimentação e lazer. Nesse sentido, a hospedagem e os outros serviços se tornam tão importante quanto o deslocamento, para que o turista consiga sanar suas expectativas. É, inclusive, o que torna o serviço de agenciamento tão relevante e especial.

O que é verdadeiramente importante entender nessa cadeia de serviços é que, em meio a uma grande oferta de mercado, a agência de turismo entra como uma peça fundamental, para intermediar todos estes serviços, auxiliando o turista na escolha de lugares e serviços a luz da segurança e facilidade, tanto em nível operacional quanto financeiro. Razão pela qual, segundo Oliveira (2011), ela se torna tão solidariamente responsável, caso alguns dos serviços escolhidos, não sejam prestados de forma correta. No entanto, devemos analisar (e vamos mais adiante) cada vez mais adentro esta questão de responsabilidade civil e solidária, sobretudo nas relações de consumo firmadas com as agências envolvendo prestadores de serviços aéreos nacionais, que é o objeto desta pesquisa.

Embora a abordagem deste trabalho siga para uma linha não muito explorada, encontram-se alguns autores capazes de subsidiar o interesse deste estudo, tais como Mamede

(2003) e Badaró (2001, 2003), mais voltados para o Direito do Turismo. E outros poucos que se voltam para o mercado aéreo especificamente, tais como Edra (2016) e Rodrigues (2012). Na maioria do material teórico, encontra-se a legislação turística generalizada, esquecendo de falar sobre a problemática relação entre agências de turismo e as transportadoras. Mas tenhamos a consciência de que a agência de turismo tem em sua essência, uma característica ímpar e facilitadora, embora nem sempre tenha sido assim.

Na verdade, considera-se que a primeira agência registrada no mundo foi a de Thomas Cook, aqui já citado anteriormente. E, se fossemos identificar seu primeiro produto, de acordo com Candioto (2012), seria a viagem de trem para Loughborough¹¹, tendo sua primeira edição em 1841. Essa atividade de agenciamento começa no fim do século XIX com a utilização de ferramentas jamais vistas antes para facilitar o planejamento de uma viagem. Além de Cook, podemos citar outros nomes de extrema relevância na atividade de agenciamento de viagens. O inglês Robert Smart, que foi o primeiro a registrar os passageiros em embarcações entre o continente inglês e a Irlanda em 1822. O português Bernardo Abreu, que fundou a agência Abreu em 1940 e desde então vem trabalhando com documentação de imigrantes, vendas de passagens, hospedagens e outros serviços.

Nesta perspectiva, Candioto (2012, p. 04) afirma: “pode-se dizer que, desde o seu surgimento, as agências de turismo são empresas que buscam aperfeiçoar a maneira de viajar, facilitando a aquisição e a utilização dos serviços e equipamentos turísticos”. Esta conclusão corrobora a justificativa desta pesquisa. Podemos, então, falar que as agências são organizações que trabalham promovendo o mercado turístico e nele sustentam seu objetivo de existência, pois qualquer pessoa poderia se sentir assediada com tantas propostas de serviços e produtos turísticos na hora de viajar. Mas é certo que esta estrutura organizacional chamada ora como agência de viagem e outrora como agência de turismo, pode ser um grande alicerce, reunindo, resumindo e esclarecendo toda a complexidade do mercado turístico para qualquer pessoa que deseja viajar. E por isso, elucidaremos sua estrutura e seu início no Brasil, destacando inclusive, a forma que a lei brasileira as entende.

No Brasil, para breve contextualização, as agências de turismo começaram a prestar serviços antes mesmo da aviação comercial. Logo nos primeiros anos do século XX apareceram as famílias Miller e Cinelli, fundando as “casas de comércio”¹² que prestavam serviços ligados ao turismo. Embora exista uma dificuldade de caracterizá-las na estrutura que conhecemos

¹¹ A cidade de Loughborough é localizada na região centro-leste da Inglaterra.

¹² Era a forma que chamavam esse comércio.

hoje, muitos estudiosos as consideram como as primeiras agências de turismo no Brasil. Infelizmente não podemos afirmar com exatidão e comprovar qual foi a primeira agência de turismo no Brasil, por falta de informação e de registro. No entanto, podemos concluir que esta atividade está presente no Brasil há bastante tempo e se desenvolveu paulatinamente até os anos 50 do século XX, que foi quando o crescimento das agências se deu de fato, em concomitância com a consolidação do mercado aéreo. Ou seja, a atividade de agenciamento e a aviação aérea se consolidam no Brasil na mesma década, após a Segunda Guerra Mundial, corroborando para o desenvolvimento do mercado turístico no Brasil e para a intrínseca relação entre estas atividades.

Outro fato que reitera a importância da atividade de agenciamento para o turismo no Brasil foi a criação da ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens em 1953. A consolidação de uma associação de agências, em um país ainda com pouca política pública voltada ao turismo, se deu obviamente, de forma bastante lenta. No entanto, com bastante diligência, aproveitando as mudanças sociais e econômicas que aconteciam no Brasil após a Segunda Guerra Mundial. Esta Associação foi fundada no Rio de Janeiro na época que era a capital federal por força da iniciativa de representantes de quinze agências de viagens.

É importante salientar que após essa década, na qual o transporte aéreo se desenvolveu no Brasil, houve também, o fomento do turismo de massa no país, sendo este, talvez, o principal marco de desenvolvimento das grandes agências e operadoras em nível nacional. O crescimento do mercado de turismo no Brasil é percebido inclusive, nas estatísticas do Ministério do Turismo, estimando que o faturamento médio das agências de turismo tenha crescido 21,5% no ano de 2007.

Com esse crescimento do setor, vinculado ao crescimento da ABAV, o mercado se estruturou cada vez mais para que se pudesse pensar em estratégias e melhorias, e assim poder sanar a demanda de serviços turísticos por um preço mais acessível, que atrelasse vários serviços em um só, com qualidade e segurança. Esse é por sinal, a característica que faz das agências de turismo, organizações tão preocupadas com a viagem perfeita.

Com a consolidação da ABAV e do mercado de agenciamento, houve também uma grande necessidade de estudos, diagnósticos e regulamentação na área. Os cursos técnicos voltados para o turismo começaram a emergir, ao passo que o mercado dava suas próprias definições acerca de procedimentos e modalidades de agenciamento.

Neste sentido, há uma grande dicotomia nas definições e modalidades de agências de turismo, tanto em nível de mercado quanto em nível acadêmico. Ocorre que no Brasil, por legislação, a definição vem sendo mudada à medida que os atos normativos vieram sendo

alterados e revogados. Hoje, com duas leis principais, que serão detalhadas no próximo ponto deste capítulo (item 1.3), as agências têm definição clara para fins jurídicos. A primeira lei é conhecida como Lei Geral do Turismo que em seu Art. 27, expressa: “Compreende-se por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente”. No entanto, esta lei não versa sobre os vários entendimentos, características e tipologias dessas organizações, sendo competência de lei específica, conhecida como a Lei das Agências, caracterizar e disciplinar tais entendimentos.

Art. 2º Entende-se por Agência de Turismo a empresa que tenha por objeto, exclusivamente, a prestação das atividades de turismo definidas nesta Lei.

Art. 3º É privativo das Agências de Turismo o exercício das seguintes atividades:

I - Venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades aérea, aquaviária, terrestre, ferroviária e conjugadas;

II - Assessoramento, planejamento e organização de atividades associadas à execução de viagens turísticas ou excursões;

III - (VETADO);

IV - Organização de programas, serviços, roteiros e itinerários de viagens, individuais ou em grupo, e intermediação remunerada na sua execução e comercialização; e

V - Organização de programas e serviços relativos a viagens educacionais ou culturais e intermediação remunerada na sua execução e comercialização.

§ 1º As Agências de Turismo poderão exercer todas ou algumas das atividades previstas neste artigo.

§ 2º O disposto no inciso I do caput deste artigo não inclui a organização dos programas, serviços, roteiros e itinerários relativos aos passeios, viagens e excursões.

§ 3º O disposto no inciso III do caput deste artigo não elide a venda direta ao público dos serviços prestados pelas empresas transportadoras, pelos meios de hospedagem e pelas demais empresas fornecedoras de serviços turísticos, inclusive por meio da rede mundial de computadores.

Art. 4º As Agências de Turismo poderão exercer, ainda, e sem caráter privativo, as seguintes atividades:

I - Obtenção e legalização de documentos para viajantes;

II - Transporte turístico de superfície;

III - Desembarço de bagagens, nas viagens e excursões de seus clientes;

IV - Intermediação remunerada de serviços de carga aérea e terrestre;

V - Intermediação remunerada na reserva e contratação de hospedagem e na locação de veículos;

VI - Intermediação remunerada na reserva e venda de ingressos para espetáculos públicos, artísticos, esportivos e culturais;

VII - (VETADO);

VIII - Representação de empresa transportadora, de meios de hospedagem e de outras empresas fornecedoras de serviços turísticos;

IX - Assessoramento, organização e execução de atividades relativas a feiras, exposições, congressos e eventos similares;

X - Venda comissionada ou intermediação remunerada de seguros vinculados a viagens e excursões e de cartões de assistência ao viajante;

XI - Venda de livros, revistas e outros artigos destinados a viajantes; e

XII - Outros serviços de interesse de viajantes.

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, as Agências de Turismo classificam-se nas 2 (duas) categorias abaixo, conforme os serviços que estejam habilitadas a prestar:

I - Agências de Viagens; e

II - Agências de Viagens e Turismo.

§ 1º É privativa das Agências de Viagens e Turismo a execução das atividades referidas nos incisos II, III, IV e V do caput do art. 3º.

§ 2º A Agência de Viagens e Turismo poderá utilizar-se da denominação de Operadora Turística (BRASIL, Lei Nº 12.974, De 15 De Maio De 2014).

Nesta lei, salienta-se que a classificação é feita a partir dos serviços que cada uma se propõe a prestar. Observando pelo ano da lei, veremos que ela é relativamente nova e que hoje tem a capacidade de elucidar grande parte das más interpretações dadas às diversas tipologias. Vamos, então, aproveitá-la para contextualizar o surgimento destas interpretações confusas, visto que a tipologia que será usada em nossa pesquisa será a que está expressa em lei positiva¹³, especificamente na Lei Geral do Turismo (a qual se encontra no anexo deste trabalho) e na Lei de Agências aqui já citada diretamente. Pois assim, estaremos respaldados à utilidade e observância de tais conceitos, principalmente por se tratar de uma pesquisa feita com base em análise jurisprudencial¹⁴.

Segundo Candioto (2012), com a criação do Ministério do Turismo (MTur) em 2003, deixou de ser responsabilidade do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur¹⁵) a classificação e fiscalização dos serviços turísticos. Houve uma grande mudança de competências, ficando na responsabilidade da Embratur, apenas os serviços de promoção e marketing do Brasil para o exterior. Foi exatamente nesse período, que as tipificações das agências começaram a ficar mais conhecidas e com elas a necessidade de entendê-las.

Na época da Embratur existiam apenas duas classificações, sendo elas: agência de viagens e agência de viagens e turismo, as quais se distinguiam de acordo com suas destinações geográficas. Ao passo que o MTur organizava suas atribuições, ficou responsável também pelo cadastramento dos prestadores de serviços turísticos, o qual é de caráter obrigatório para as agências de turismo brasileiras. Este cadastro ficou conhecido como Cadastur e nele ocorre a tipificação da agência cadastrada de acordo com seu contrato social, tendo em vista que a

¹³ É a lei feita pelos legisladores, promulgada pelo poder competente e imposta à observância de todos de forma escrita e clara.

¹⁴ A pesquisa jurídica muitas vezes é elaborada com limitações e *atecnias* – seja pelo desconhecimento, seja pelo desleixo do pesquisador – que devem ser superados para a construção do conhecimento científico jurídico. Uma das fontes de pesquisa jurídica de relevância com ampla gama de métodos de análise e vasto valor de construção de conhecimento é a pesquisa jurisprudencial, que elucida e sintetiza um cenário no ordenamento jurídico. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63137/metodologia-juridica-e-especificidades-da-pesquisa-jurisprudencial-aplicadas-as-politicas-publicas>. Acessado em: 08 jan.de 2019.

¹⁵ A Embratur é a autarquia especial do Ministério do Turismo responsável pela execução da Política Nacional de Turismo no que diz respeito a promoção, marketing e apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/2015-04-06-14-28-40.html>. Acesso em 02/11/2018.

classificação evoluiu nesse percurso. Hoje, o que diferencia as agências de turismo, como apontado na lei supracitada, são os serviços que essas empresas prestam que são informados pelas agências no momento do cadastro no Ministério do Turismo.

Segundo Braga (2008 *apud* CANDIOTO, 2012, p. 22), havia um decreto n° 5.406 de março de 2005, que hoje se encontra revogado, oficializando a nomenclatura das agências com o uso que já estava em prática no mercado, “as agências preponderantemente produtoras passaram a ser chamadas de operadoras turísticas, e as agências distribuidoras, de agências de viagens”. Então, com base neste e em demais autores, como Petrocchi e Bona (2013), podemos concluir que os estudiosos do tema, desenvolvem diferentes tipologias as quais podem ser verificadas no trecho da Lei N° 12.974 de 2014, citada diretamente, a fim de captar as diversas nuances da atividade de agenciamento, tão complexa quanto o turismo de forma geral. No entanto, vale lembrar que tipologias são classificações disponíveis na literatura, que devem servir apenas como referências para um melhor entendimento do cenário real, considerando que alguns casos em específico podem não corresponder perfeitamente com a teoria previamente definida. E, por esta razão, mais uma vez, estamos respaldados por utilizar a tipologia aceita por lei.

Neste sentido, podemos citar Petrocchi e Bona (2013) que tipificam as agências de acordo com suas características e serviços em consonância com as leis. Em suas concepções, as agências de turismo integram-se nesse mercado intermediário e constroem um canal de distribuição de produtos e serviços turísticos para suprir a demanda do cliente, que aqui nesta pesquisa, pode ser entendido como consumidor ou turista.

Os autores ainda falam que as características das agências e seus serviços resultam de duas variáveis, sendo a primeira delas o cliente, cujo coletivo é o segmento de mercado ao qual pertence. E, a segunda delas, o destino e os demais produtos turísticos atrelados a ele, que vão satisfazer as expectativas do consumidor, como podemos ver no esquema a seguir.

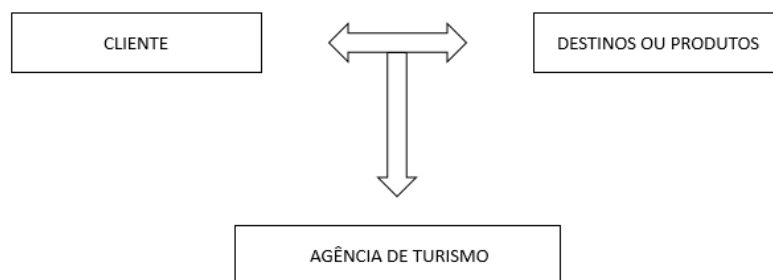


Figura 5 – Concepção da agência de turismo.

Fonte: Adaptado de Petrocchi e Bona (2013).

Além disso, serviços como transporte, hospedagem, passeios, etc, se organizam em uma estrutura como um conjunto de serviços, que embora faça parte de um todo, são nichos de mercados distintos, que possuem seus objetivos, estrutura, gestão e planejamento de forma unilateral. Esta estrutura será apresentada mais a frente como a cadeia anterior ao vendedor que neste caso é a agência de turismo.

Neste sentido, o mercado de agenciamento tem a característica muito singular de unir cliente e produto turístico, fazendo com que seus clientes estejam muito confortáveis no momento da compra de sua viagem, pois não vão precisar se preocupar em fazer pesquisa de preços mais justos ou fechar várias compras com fornecedores diferentes. O cliente se torna o centro de toda essa cadeia de serviço, sendo a agência a garantidora de que todos eles vão estar de acordo com o que o cliente vislumbrou no ato da compra.

Ainda conforme Petrocchi e Bona (2013), a atividade de agenciamento além de sofrer com tais riscos, ainda precisam lidar com a alta competitividade que o mercado de turismo oferece nesse nicho. Por isso, cabe mostrar, um esquema que ilustra esta realidade de competitividade. Na figura 03, vemos o rol de opções que o consumidor de produtos turísticos tem para atingir os objetivos de uma viagem.

O turista irá demandar de forma imprescindível, os serviços fornecidos pelos integrantes do nível básico da cadeia de serviços para que a viagem aconteça, que são os hotéis, as transportadoras, e outros. No entanto, nem sempre irá demandar os serviços da agência de turismo, pois pode comprar direto com estes fornecedores básicos. A agência está, portanto, para intermediar a oferta, sem poder incidir nos padrões de qualidade dos serviços.

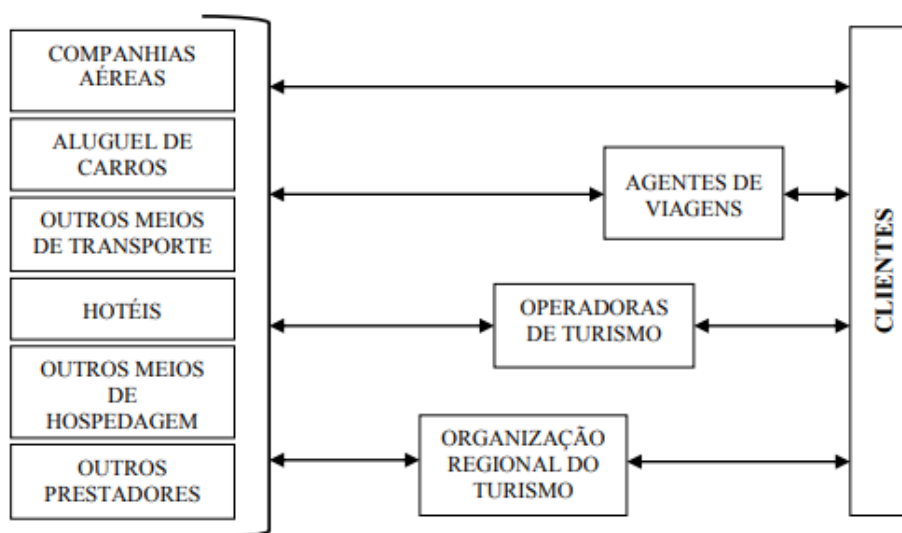


Figura 6 – Os canais de distribuição do turismo.

Fonte: Adaptado de Petrocchi e Bona (2013).

Na figura anterior, podemos ver essa lógica facilmente. Os fornecedores do serviço integram o nível básico da cadeia, se considerarmos sua importância na prestação de serviços turísticos, que incluem serviços de transporte (aéreo, terrestre e marítimo). Os segmentos das agências de turismo representam a cadeia em nível intermediário, visto que intermediam os serviços entre os provedores dos serviços e consumidores (seus clientes), se caracterizando como uma fornecedora de serviços de intermediação. Os consumidores que formam o nível final podem procurar diretamente os fornecedores de serviços turísticos, e constituir a relação de consumo de forma individual com cada fornecedor, e por isso, retratamos as diversas possibilidades que o turista tem para construir sua viagem, contudo, sem a assessoria de um profissional. Ou, poderá recorrer aos serviços oferecidos pelas agências, assim firmando um contrato com a própria.

O consumidor sempre irá sentir necessidade de um bom relacionamento com o prestador do serviço. No entanto, nos casos em que os consumidores adquirem passagens aéreas por meio de uma agência, irá ocorrer o condicionamento das agências perante as regras da companhia aérea (produtor, nível básico da cadeia de serviço). As regras, conforme já dito, muitas vezes prejudicam essa relação do cliente com a agência e por isso precisamos entender melhor quais são as formas disponíveis para a compra de um bilhete aéreo.

O consumidor pode adquirir o bilhete diretamente com a companhia aérea (estando sujeito às regras tarifárias) ou por meio das agências de turismo (estando, também, sujeitos às regras tarifárias da companhia aérea). De forma que, quando ocorre a venda de uma passagem aérea por meio de uma agência de turismo, o valor da passagem oferecida pela companhia aérea será, de forma geral, mais barato, para que assim, a agência possa aplicar sua comissão, e ainda assim, oferecer seus produtos com preços competitivos no mercado, funcionando como uma relação comum entre produtor e varejista.

Neste sentido, dentre as diversas profissões e mercados impactados pelo avanço da tecnologia, a área de vendas é uma das que mais vêm sentindo as mudanças proporcionadas por este fenômeno, sobretudo no mercado do turismo. Ocorre que com diversas ferramentas e softwares que facilitam seu trabalho, os agentes de viagens da nova geração são tendem a ser diferentes de seus antecessores. Estes profissionais estão cercados por um universo de mudanças constantes, e por isso devem se reinventar diariamente para conquistar a confiança dos novos clientes e se destacar dentro do mercado de agenciamento, que hoje sofre com a competição acirrada com as agências virtuais. Assim, a preocupação não é só com vendas mas com atendimento e melhor prestação de serviço. Fato este que condiciona tais profissionais a estarem sempre bem capacitados para que possam ter um diferencial. Pois do contrário,

perderão espaço para ferramentas e *softwares* que já desempenham grande parte das tarefas feitas por este profissional, com inteligência e eficácia.

A automação de tais tarefas refere-se à utilização da tecnologia, sistemas e processamento de dados em benefício de controles e processos operacionais do cotidiano de uma empresa, utilizando a automatização para substituir atividades manuais, visando aumentar a produtividade de um determinado projeto, reduzir custos operacionais, aumentar o desempenho e gerar vantagem competitiva para a empresa. Exemplo disso é o uso de aplicativos corporativos para automatização de processos que se configura como uma tendência no mundo contemporâneo, e vem crescendo significativamente nos últimos anos, principalmente em comércios que lidam com uma grande demanda de vendas diariamente e com grande sazonalidade.

Outro setor que está sendo obrigado a se adequar com a tecnologia é a ouvidoria. Setor que está bastante vinculado com essa pesquisa no sentido de ser o primeiro nível onde o consumidor irá registrar seu descontentamento. A ouvidoria deveria ser um dos setores mais importantes em uma empresa, pois é responsável por mensurar o nível de qualidade de seus serviços, produtos, atendimento ao cliente e por ajudar nas tomadas de decisões, hoje trabalhando com sistemas automatizados para dar conta da grande responsabilidade que tem.

Após pensarmos e discutirmos sobre o crescimento e importância das agências de turismo no mundo e sobre a importância da tecnologia em alguns setores, cabe ressaltar o grande impacto que a tecnologia teve na atividade de agenciamento bem como em outras diversas áreas, ora positivo e ora negativo, sendo este, mais um motivo que corrobora o cenário de risco no qual as agências estão. Basta pensar em como as agências de turismo eram apreciadas por seus fornecedores (prestadores de serviços turísticos), fossem eles companhias aéreas, hotéis ou resorts. E hoje, perdendo isso pelo fato do crescimento tecnológico que propiciaram aos fornecedores uma série de ferramentas para ofertar seus produtos.

A agência de turismo física tivera em décadas passadas um apreço ímpar, por ter ferramentas e canais que eram praticamente de sua inteira exclusividade. Era ela, e ainda é, a responsável pela intermediação de serviços e produtos turísticos. No entanto, se pensarmos em uma época onde os serviços dos agentes de viagens eram desempenhados de forma exclusiva, e hoje, destacarmos a extrema competitividade de mercado na área, podemos desenhar o cenário atual das agências de turismo no que Candioto (2012, p. 19) chamaria de “o fim da zona de conforto para as agências de turismo”.

Tendo em vista o cenário apresentado no parágrafo anterior, temos que a agência de turismo precisa fazer do fim de sua zona de conforto, o seu impulso para agregar valor ao seu

produto e demonstrar de forma clara e coesa qual é o seu diferencial. Precisa reconhecer seu cliente da melhor forma possível, pois apenas assim, a agência conseguirá competir com a tecnologia e garantir a sobrevivência da empresa.

Ter sua rentabilidade e sobrevivência não se resume, a saber, competir com agências virtuais, pois estas têm em seus objetivos a agregação de facilidade ao consumidor final, que é o turista. Mas, nem sempre, se preocupam em agregar segurança e atendimento em seus produtos. Segurança e atendimento são, inclusive, traços e características marcantes de uma agência física, a qual vamos estudar neste trabalho, por se enquadrar melhor nos moldes dessa pesquisa.

Portanto, mostraremos nos próximos capítulos como o ordenamento jurídico brasileiro entende essas organizações, visto que este é um mercado que apresenta diversos riscos, e representa de forma emblemática o setor turístico. Não é questionável para ninguém que o Brasil é um país com total potencialidade para o turismo e nos últimos tempos começou a se preocupar com políticas públicas concernentes e a economia voltada para esta atividade. Por isso, veremos também os marcos legais que reverberam direta e indiretamente no nosso problema de pesquisa que é a realidade jurisprudencial acerca da responsabilidade solidária da agência de turismo, nos casos de defeito de serviço por parte da aviação comercial.

1.3. MARCOS LEGAIS: INCIDÊNCIA E DEMAIS CARACTERÍSTICAS

Após estudarmos os setores do turismo que norteiam este trabalho, transporte aéreo e agência de turismo, passamos para a terceira grande parte da discussão teórica, em que vamos apresentar os atos normativos existentes com incidência nos setores envolvidos na problemática dessa pesquisa: Código de Defesa do Consumidor, Lei Geral do Turismo¹⁶, Resolução N° 400 da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, todas com o seu determinado grau de eficácia em respeito à hierarquia de normas.

Os conflitos mencionados são apreciados pelo judiciário a partir de um caso concreto e são obrigatoriamente solucionados respeitando todo o ordenamento jurídico brasileiro. Em casos em que a lei positiva, por si só, não conseguir mitigar tais conflitos, a jurisprudência ajudará na solução. Já que nesta pesquisa estamos abordando um cenário normativo em que a legislação foi omissa, podemos entender que a jurisprudência juntamente com outras formas que o judiciário tem para apreciar o caso concreto, além da lei escrita, são ferramentas indispensáveis. As normas supramencionadas têm capacidade de definir, regular e disciplinar a área de estudo dessa pesquisa e por isso trataremos para entendê-las e observar como estão sendo aplicadas nos casos práticos presentes no terceiro capítulo deste trabalho.

O histórico jurídico brasileiro relacionado à atividade turística vem galgando paulatinamente um caminho de bastante atos normativos, incluindo leis, decretos, resoluções e até medidas provisórias. Destaca Carvalho (2016) que as primeiras manifestações legais voltadas ao turismo, foram registradas em meados de 1930. A autora ainda enfatiza que as preocupações político-jurídicas sólidas realmente preocupadas com a atividade do turismo ou o fenômeno turístico conforme seu entendimento, se deram de forma tardia no Brasil, e que por isso, tal legislação ainda é pouco homogeneizada. Solha (2004) complementa e ressalta, afirmando que tal fato correu, pois, o turismo não era uma atividade que tinha prioridade no cenário político até a década de 1940.

González (2011) afirma que a política de turismo de um país é o reflexo da combinação de diversos instrumentos, estes que não são muito observados no histórico normativo do turismo no Brasil. Embora, esse desenvolvimento tardio tenha reverberado em lacunas na legislação positiva, espera-se que o ordenamento jurídico brasileiro seja completamente capaz de mitigar os conflitos resultantes da omissão legislativa que esta pesquisa visa mencionar.

¹⁶ Lei apresentada no item anterior (1.2) como subsídio teórico da tipificação e importância das agências de turismo.

A legislação consumerista¹⁷ trouxe várias inovações jurídicas, como a inversão do ônus da prova, a solidariedade entre os fornecedores na cadeia de consumo (sobretudo na cadeia de serviços), a responsabilidade objetiva, dentre outras. E segundo Badaró (2001), o Código de Defesa do Consumidor (CDC) balizou-se no princípio da qualidade, transparência, boa-fé objetiva e proteção contratual para garantir a defesa do hipossuficiente¹⁸ da relação de consumo.

O que deve ser entendido de forma clara e objetiva é que todo serviço turístico prestado de forma segura, deve estar de acordo com a legislação pertinente, sendo o negócio jurídico firmado entre a agência e o consumidor por meio de um contrato, que naturalmente faz lei entres as tais partes. Feuz (2003 p. 03) afirma que “o contrato de turismo é aquele que é realizado com o intuito de lazer, ou seja, um prestador de serviços que oferece a um consumidor final a oportunidade de diversão em qualquer meio ambiente natural, artificial e cultural”. Então, concluímos que no direito brasileiro, os contratos são acordos feitos com base na vontade das partes e na autorização jurídica, capazes de criar, regular, modificar ou extinguir relações jurídicas.

Desta forma, a agência de turismo ao firmar uma relação jurídica com o fornecedor da cadeia básica de serviços turísticos, para que seu cliente tenha acesso aos melhores serviços do destino desejado, assume o risco que notoriamente foge de sua competência, a qualidade dos serviços. Feuz (2003) ainda fala sobre isso, afirma que tais contratos são fechados entre agências de turismo e consumidores, incluindo em seu objeto não só a passagem (aérea, marítima ou terrestre), mas também a hospedagem, os traslados e uma série de atividades recreativas, como excursões, idas a museus, shows, etc. É um contrato de prestação de serviço, mas eles nem sempre são prestados pela agência de turismo e sim por uma rede de fornecedores, ficando a depender destes, a qualidade da prestação total.

Pensamentos como este, corrobora a necessidade de estudos voltados às responsabilidades das agências de turismo. Por isso, existem profissionais, tanto da área do direito quanto no turismo se aprofundando nesse nicho de mercado, especialmente pelo fato de haver diversas divergências da doutrina acerca da responsabilização das agências.

Souza (2013) enaltece que o turismo é considerado uma das atividades mais rentáveis do mundo. Exemplo disso são as grandes nações como Espanha e França que hoje estão no

¹⁷ Legislação consumerista é a legislação que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, em face na lei LEI Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

¹⁸ Entende-se por hipossuficiência a ignorância do consumidor ou seu desconhecimento em face do produto ou serviço adquirido.

topo quando se fala em atividade turística e usam disso como um fator determinante em seu desenvolvimento econômico, social, ambiental e político. E é claro que, nesta quarta nuance, destaca-se o sentido jurídico da atividade também, sendo ela o objeto de estudo aqui, de suma importância para que qualquer atividade dê certo.

Começaremos, então, a destacar no Brasil quais são as legislações pertinentes para esta pesquisa, nos atentando precipuamente com mercado de consumo do produto, e depois, do serviço. Especificaremos é claro, quais são os entendimentos de serviço turístico e produto turístico, para que não haja confusão e a correlação da cadeia de serviços do turismo e da cadeia industrial de produtos comuns, seja completamente esclarecida.

A relação de consumo é o que se entende como vínculo jurídico ou a premissa básica do negócio jurídico celebrado de acordo com as normas do CDC – Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). Podemos de forma básica, elencar dois elementos de uma relação jurídica:

a) Elementos objetivos: o negócio celebrado entre as partes, como um instrumento para a concretização e formalização do vínculo jurídico, e o bem, seja móvel, imóvel, corpóreo ou incorpóreo.

b) Elementos subjetivos: o credor, o devedor e a convergência de vontades que deve existir entre eles, para que o acordo seja pactuado sem vícios e sem prejuízo de igualdade entre as partes.

Tais elementos são estudados pela ciência jurídica e estão presentes de forma generalizada nas relações entre civis, e por isso, o negócio jurídico é entendido em grande parte pelas normas do Código Civil. No entanto, quando se fala mais especificamente de relação de consumo, o Direito separou uma legislação específica para dar conta desse recado em litígios judiciais. Vai competir ao CDC legislar sobre negócios jurídicos, firmados em qualquer relação de consumo, embora ele não dê uma definição clara e expressa sobre o que é uma relação de consumo. Todavia, o CDC fará menção aos elementos objetivos e subjetivos, que já são, por si só, capazes de delinear o negócio jurídico realizado nas relações de consumo. Neste sentido, Donato (1994, p. 70) conceitua a relação de consumo como “a relação que o direito do consumidor estabelece entre o consumidor e o fornecedor, conferindo ao primeiro um poder e ao segundo um vínculo correspondente, tendo como objeto um produto ou serviço”.

Assim, a partir do entendimento da autora e do conteúdo estudado pelo Direito Civil, relacionando-os, podemos afirmar que são elementos subjetivos da relação de consumo: o consumidor e o fornecedor; e elementos objetivos: o produto ou o serviço. É necessário, portanto, que o negócio jurídico tenha os supramencionados elementos, para que sejam

utilizadas as normas do CDC. Para corroborar essa perspectiva, analisaremos também os conceitos de consumidor e suas perspectivas, principalmente pelo fato, deste ser uma premissa para a relação de consumo acontecer. E a seguir, vamos entender o que o CDC nos diz sobre as demais terminologias da relação de consumo, tais como: produtor, vendedor e fornecedor.

O consumidor é elemento essencial para a abertura de um processo judicial que pleiteia direitos relacionados ao comércio e consumo. E por isso, ao conceituar esta terminologia é necessário entender com clareza todas as nuances para que não seja nem restringido, nem ampliado o amparo da referida legislação. O CDC não adota um único conceito de consumidor, contudo, através de uma análise literal dos seus dispositivos, torna possível o entendimento dos conceitos distintos que existem, mas harmônicos entre si, pois todos eles integram um conjunto de situações em que determinado indivíduo poderá ser considerado consumidor e gozar da mencionada proteção que o Estado oferece.

Dentre os conceitos mencionados, o de maior relevância encontra-se expresso no *caput*¹⁹ do artigo 2º e, segundo Donato (1994), trata-se do conceito padrão. Os demais conceitos são mais amplos e genéricos, pois foram estabelecidos por equiparação. Exemplo disso é o que podemos ver no parágrafo único do mesmo artigo, em que a coletividade de pessoas, desde que intervenha nas relações de consumo, é equiparada ao consumidor.

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se o consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo (BRASIL, Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990).

Cumprido esclarecer que o entendimento extraído deste dispositivo é amplamente aceito e uma vez enquadrado no que se diz como consumidor, terá proteção garantida não somente na fase contratual, mas também nas fases pré-contratual e pós-contratual, ou seja, desde o momento do marketing do vendedor até o fim do vigor das cláusulas contratuais, caso haja descoberta tardia de fraudes, erros ou vícios de produtos ou serviços por exemplo.

Em toda relação de consumo existe uma troca entre as partes, se configurando como um negócio jurídico que possui como objeto um produto ou um serviço (ambos serão analisados a seguir). As partes poderão ser de um lado o produtor ou comerciante no caso do mercado de produto, e do outro o consumidor, estando este último sempre presente nestas

¹⁹ Caput é um termo em Latim, que no meio jurídico, designa a parte inicial, o título ou cabeçalho do artigo de lei, regulamento ou qualquer ato normativo.

relações. Já na cadeia de serviços, destaca-se o fornecedor, que conceitua-se de uma forma muito ampla, podendo ser os dois primeiros, conforme prevê o artigo 3º do CDC:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. (BRASIL, Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990).

Diferente do conceito de consumidor, este apresentado dá margem para diversas interpretações. Conforme Paiva (2012), o legislador pretendeu dar ao conceito de fornecedor, a maior abrangência possível, na medida em que são fornecedores, de um modo geral, todas as pessoas, e até os entes despersonalizados, que propiciem a oferta de produtos e serviços no mercado de consumo. O dispositivo ainda faz menção aos conceitos de produto e serviço, que aqui precisam ser conceituados diligentemente, já que em nossa análise usaremos para defender a ideia de que os serviços prestados pela agência podem ou devem ser considerados um produto turístico, com as mesmas garantias que um produto palpável da indústria comum tem, e assim ser responsabilizada apenas pelos erros de intermediação, conforme entende a parte minoritária de estudiosos.

O que o mercado de agenciamento entende como produto turístico vai se enquadrar como serviço no CDC, e por isso, é extremamente necessário esclarecer que vamos usar o entendimento de produto turístico adotado pelo MTur, “conjunto de atrativos, equipamentos e serviços turísticos acrescidos de facilidades, localizados em um ou mais municípios, ofertado de forma organizada por um determinado preço” (BRASIL, 2010, p. 17), vinculando com o entendimento de serviço expresso no artigo 3º do CDC, “serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes de caráter trabalhista”. Ainda no artigo 3º §2 do CDC, se conceitua produto. Portanto, no que concerne ao nosso tema, é imprescindível saber diferenciar cada conceito e como se relacionam com a prática turística, para que a relação dos mercados de produto e serviço fique bem esclarecida.

Para saber se o objeto de uma relação de consumo é um produto ou um serviço, basta analisar o núcleo do vínculo obrigacional entre fornecedor e consumidor, sendo na verdade, bem fácil distingui-los. Se o vínculo for uma obrigação de dar, então é um produto e se for uma

obrigação de fazer, é um serviço. Vejamos nos termos do artigo 3º §1 “Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial”. É claro que o turismo em sua enorme cadeia de serviços, envolve tanto vínculos com produtos quanto com serviços. No entanto, a partir do conceito legal, cumpre enquadrar a relação de consumo em questão nessa pesquisa, como um serviço, haja vista, o caráter de fazer o transporte acontecer e o caráter financeiro que não podemos esquecer que também reconhece um vínculo de consumo, conforme PAIVA (2012, p. 13) esclarece:

A partir do conceito legal, nota-se que o principal elemento caracterizador de uma prestação de serviço de consumo é a sua remuneração. É preciso que haja uma contraprestação economicamente valorável para que seja possível a formação de uma relação de consumo, o que exclui do âmbito de aplicação do CDC as atividades oferecidas de forma gratuita.

Neste sentido, mostraremos então como se dá a responsabilidade do vendedor no caso do produto, e após isso, com o serviço. Inicialmente cumpre ressaltar que a responsabilidade na legislação consumerista é diferente da responsabilidade civil do direito clássico, uma vez que o simples fato de colocar um produto à venda ou fornecer serviço no mercado de consumo, já pode gerar indenização ao consumidor pelos eventuais danos sofridos, quer por negligência contratual, quer em decorrência de qualquer prática ilícita.

Assim, o CDC criou novas responsabilidades que não se aplicam nos demais nichos do Direito, a responsabilidade pelo fato, responsabilidade pelo vício e a responsabilidade solidária, que vão ser apresentadas a seguir, sendo essa última contida de forma geral no artigo 7º, parágrafo único, nos seguintes termos: “tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo”.

O referido dispositivo dá o entendimento claro de que quando houver mais de um colaborador do dano, todos juntos responderão solidariamente pela reparação do mesmo. Sendo que, tal responsabilidade é de natureza objetiva, logo, não se faz necessária à presença do elemento culpa para que se configure o dever de indenizar. Já as demais, nesse contexto, são mais específicas, dando ao fornecedor (sentido amplo), a responsabilidade em situações previstas na lei, quer seja por produtos defeituosos, quer seja por danos oriundos da má qualidade do produto que não correspondeu seus fins.

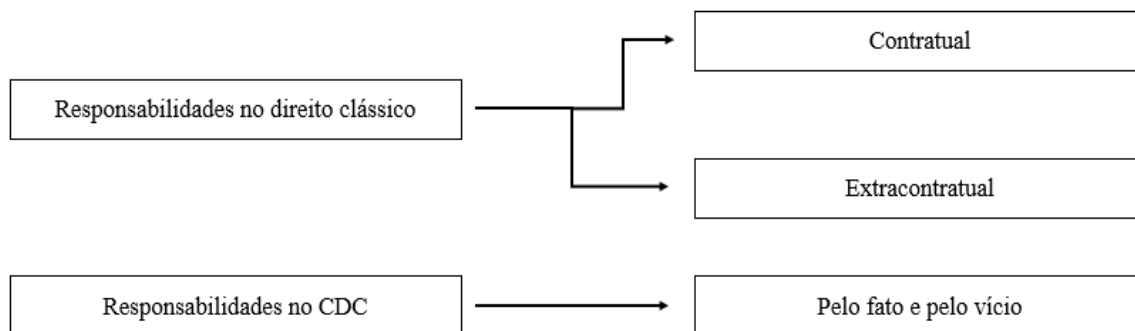


Figura 7 – Esquema de responsabilidades.

Fonte: Adaptado de Bolzan (2014).

Quando falamos em responsabilidade pelo fato e pelo vício, cabe esclarecer na ordem estabelecida, o que é fato e o que é vício. A responsabilidade pelas relações consumeristas abrange tanto os fatos do produto e do serviço como também os vícios do produto e do serviço. Para o CDC, o fato refere-se ao acidente de consumo decorrente do produto ou do serviço defeituoso, enquanto o vício está mais ligado à inadequação aos fins pretendidos do produto ou serviço. Vamos, portanto, focar no fato que outrora pode ser entendido como defeito do produto ou serviço, já que os defeitos que estamos estudando na relação de consumo de bilhetes aéreos tratam-se do fato do serviço, tais como cancelamento de voo, ou problemas com reembolso. A responsabilidade pelo fato/defeito do produto está no Capítulo IV, artigo 12 do CDC, nos seguintes termos:

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

§ 1º O produto é defeituoso quando não oferece a segurança que dele legitimamente se espera, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

- I - Sua apresentação;
- II - O uso e os riscos que razoavelmente dele se esperam;
- III - A época em que foi colocado em circulação.

§ 2º O produto não é considerado defeituoso pelo fato de outro de melhor qualidade ter sido colocado no mercado.

§ 3º O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar:

- I - Que não colocou o produto no mercado;
- II - Que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste;
- III - A culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

BRASIL, Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Benjamin (2009), esclarece em sua obra que no artigo 12 o legislador listou todo aqueles envolvidos com o mercado de consumo de produto: o fabricante, o produtor, construtor, nacional ou estrangeiro e o importador. Nota-se claramente, a lei consumerista entende no mercado de produto, uma cadeia industrial anterior ao vendedor, os quais respondem pelo fato de produtos com defeitos de fabricação. No entanto, quando foi para entender o mercado de serviço, igualou os fornecedores, sem distinção de quem executa o serviço, sendo todos eles responsáveis solidariamente sem discussão de mérito de quem executou o serviço. Nestes termos diz o artigo 14 do CDC: “O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.” Ou seja, é o único responsável pelo fato do serviço.

Segundo Benjamin (2009), ocorre que em diversas vezes o fornecedor do serviço em questão é o próprio prestador, como o hotel, que fornece hospedagem; a transportadora, que fornece transporte; o receptivo, que fornece traslado e passeios; ou qualquer e toda pessoa física ou jurídica que entrega a prestação do serviço. No entanto, nos casos em que esta não for a situação (nos contratos de turismo que se celebra com a agência de turismo), quando houver mais de uma pessoa na cadeia entre fornecedores e prestadores, todos serão responsáveis objetivamente pelos acidentes de consumo causados pelo serviço prestados (responsabilidade solidária).

Na cadeia produtiva de turismo, que falamos em pontos anteriores, vimos que existe um fornecimento de serviços anterior à venda da agência de turismo, que aqui está sendo de fornecedores da cadeia básica de serviços turísticos. Neste sentido, considerando a agência como intermediadora, alguns estudiosos estão propensos a defende-la, afirmando que a agência não pode responder objetivamente/solidariamente só por fazer parte da cadeia de fornecimento, quando o fato é oriundo do erro da cadeia básica de fornecimento, salvo quando ela contribui para o fato ou vício do serviço prestado, ou quando o consumidor não puder identificar o fornecedor responsável.

Segundo Guimarães (2010 *apud* COUTINHO, 2018), a agência de viagens ao estabelecer um pacote de serviços a pedido do cliente, onde há toda uma estruturação elaborada por ela, envolvendo indicação e contratação de prestadores de serviços turísticos, deve adquirir a responsabilidade solidária já que nesse caso, ela está estruturando e elaborando toda uma estrutura de serviços.

No entanto, há outros autores que entendem essa estruturação de serviços como a intermediação dos fornecedores da cadeia básica de fornecimento, relacionando o fabricante

da indústria de produto com fornecedor da cadeia básica de serviços turísticos, e o vendedor da indústria de produto com a agência de turismo. Desta forma, responderia a agência de turismo apenas pelos vícios dos serviços, já que ela escolhe e seleciona quem serão seus fornecedores da cadeia básica de serviços turísticos. E, pelos acidentes de consumo responderiam os prestadores que entregam o serviço ao consumidor, pelo fato de serem responsáveis pela gestão, planejamento e qualidade de seus serviços.

A responsabilidade do comerciante é prevista no artigo 13 do CDC, onde diz que:

Art. 13. O comerciante é igualmente responsável, nos termos do artigo anterior, quando:

I - o fabricante, o construtor, o produtor ou o importador não puderem ser identificados;

II - o produto for fornecido sem identificação clara do seu fabricante, produtor, construtor ou importador;

III - não conservar adequadamente os produtos perecíveis.

Parágrafo único. Aquele que efetivar o pagamento ao prejudicado poderá exercer o direito de regresso contra os demais responsáveis, segundo sua participação na causação do evento danoso. (BRASIL, Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990).

O dispositivo em epígrafe, mostra que o comerciante tem seu direito resguardado, no casos em que os acidentes de consumo ocorrem por falha do fabricante. No entanto, verifica-se de forma generalizada, que não se aplica para relações de consumo no mercado de serviço. Ou seja, esta proteção que o CDC garante ao comerciante não existe para a agência de turismo, pelo fato de ela se classificar como fornecedora de serviço, respondendo solidariamente em caso de dano ao consumidor.

O comerciante foi excluído em via principal porque ele, nas relações de consumo em massa, não tem nenhum controle sobre a segurança e qualidade das mercadorias. Recebe os produtos fechados, embalados, enlatados, como ocorre, por exemplo, nos super e hipermercados, nas grandes lojas de departamentos e drogarias, e assim os transfere aos consumidores. Em suma, o comerciante não tem poder para alterar nem controlar técnicas de fabricação e produção (CAVALIERE FILHO, 2008, p. 297).

O que se vê no entendimento do autor é a corroboração de que quando se trata do mercado de produto, o legislador entendeu que o comerciante poderia sim estar protegido caso o dano ao consumidor não fosse de sua responsabilidade, mesmo que faça parte da cadeia de consumo. Esse entendimento é o que se usa por parte da minoria para defender as agências de turismo, como comerciante, no sentido de que não tem nenhum controle sobre a segurança e qualidade dos serviços prestados por parte dos fornecedores da cadeia básica de serviços turísticos. Vejamos o quadro a seguir:

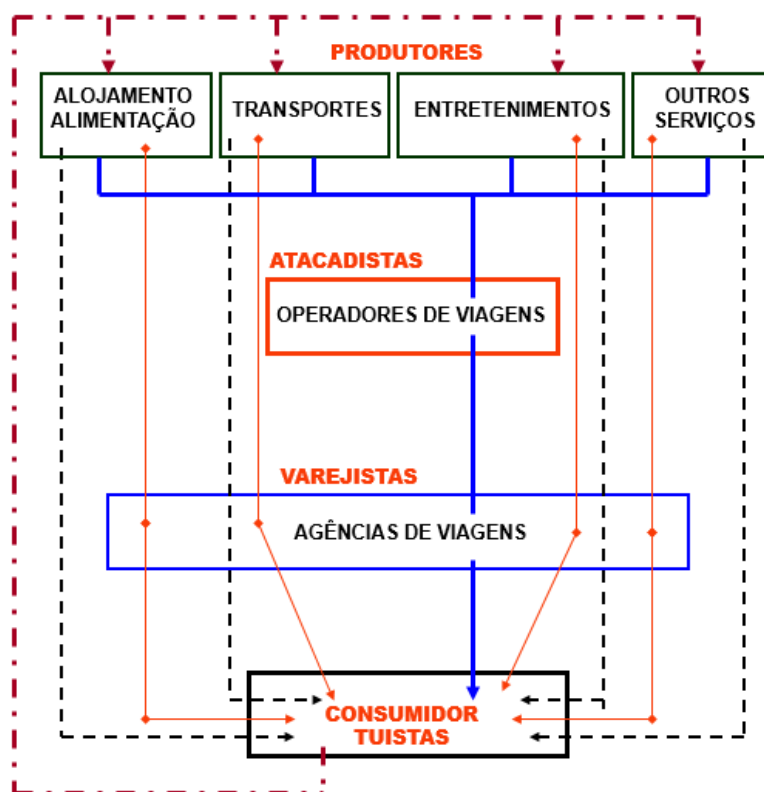


Figura 8 – Cadeia de distribuição do mercado turístico.

Fonte: Licínio Cunha, 1997.

Como podemos ver a transportadora é uma fornecedora básica dessa cadeia, e colocada no esquema em comento, como produtora do serviço. É neste sentido, que a doutrina minoritária, defende as agências de turismo. Dentro desta cadeia de serviços, considerando a agência de turismo como se vê na imagem, facilitadora de serviços turísticos para os seus clientes, e as transportadoras como produtoras desse serviços. Devemos entender, portanto, que o tratamento dado à agência respeitando literalmente o CDC, não é adequado, já que essa insegurança quanto ao entendimento da posição de uma agência na cadeia de consumo está presente não somente na doutrina, mas também na jurisprudência.

Ferraz (2010) corrobora com este ponto de vista em uma apresentação realizada no terceiro fórum de direito do turismo em Recife/PE. Para ele, é importante que cada organização tenha a atenção devida, porque do ponto de vista da responsabilidade jurídica, entende-se que o entendimento deve ser equânime, para que não haja distorção de direitos. Desta forma, torna-se um importante questionamento a ser feito para os tribunais, colocando as agências de turismo no seu lugar devido, de comerciante que vende o produto turístico daquele que fornece e fabrica tal produto.

Portanto, após vimos quem são as agências no mercado de turismo e em seguida como a lei as entende, concluímos que a agência é entendida como fornecedora de serviço no aspecto literal da lei do consumidor, mas estando na verdade, em um universo de entendimentos diferentes, que constrói uma jurisprudência extremamente profusa e divergente. Mostraremos no próximo capítulo os aspectos metodológicos dessa pesquisa, para que possamos prosseguir com nossa análise sobre essa distinção teórica e prática.

CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA

Para enquadrar esta pesquisa como um estudo científico, é necessário entender que a pesquisa científica é feita explorando métodos para chegar aos resultados esperados. Desta forma, mostraremos neste capítulo depois de uma revisão bibliográfica, quais foram os métodos utilizados para que nossos objetivos tenham sido alcançados. Neste sentido, Marconi e Lakatos (2003, p. 83) corroboram:

Todas as ciências caracterizam-se pela utilização de métodos científicos; em contrapartida, nem todos os ramos de estudo que empregam estes métodos são ciências. Dessas afirmações podemos concluir que a utilização de métodos científicos não é da alçada exclusiva da ciência, mas não há ciência sem o emprego de métodos científicos. Assim, o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Este trabalho em convergência com o descrito acima, destaca-se como descritivo-explicativo, já que seu cerne, identifica e explica os fatores que ocorrem ou que contribuem para um cenário ou fenômeno. Segundo Gil (2002), este tipo de pesquisa circunscreve o conhecimento da realidade, razão pela qual fizemos um estudo detalhado no capítulo anterior. No entendimento do autor, a característica principal desse método é a descrição e explicação das características.

Foi empregado na presente pesquisa, a abordagem qualitativa. Portanto, se preocupou precipuamente em descobrir e elucidar entendimentos ou interpretações acerca do nosso problema de pesquisa, deixando em destaque o percurso metodológico.

A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa (GOLDENBERG, 1997, p. 34).

Desta forma, seguindo a abordagem em comento, nosso estudo se delimitou por um levantamento teórico, incluindo documentos jurídicos, tendo feito um estudo cotidiano das práticas reiteradas dos tribunais. A pesquisa teve um recorte geográfico, o qual se delimitou em estudos dos casos que foram julgados na jurisdição do Distrito Federal. Analisamos obras

bibliográficas envolvendo as áreas jurídica, turística e de transportes, e além disso, casos práticos e concretos de litígios jurídicos, que foram apreciados pelo judiciário brasileiro no âmbito do referido recorte.

O tribunal superior do recorte geográfico supramencionado no parágrafo anterior é o TJDF - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. A pesquisa procurou se ater na jurisprudência deste tribunal, o qual se mostra bastante oscilante a medida que se altera o conjunto de magistrados a julgar o caso concreto. Fato este, que mostra de forma clara a insegurança jurídica que delinea e dá vida ao nosso problema de pesquisa, como sendo a realidade jurisprudencial acerca da responsabilidade solidária da agência de turismo, nos casos de defeito de serviço por parte da aviação comercial.

Portanto, foi feito um levantamento de casos concretos que se aproximam da realidade desta pesquisa, organizados em dois grandes entendimentos. De um lado, processos em que agências de turismo foram condenadas a pagar indenização ao consumidor que sofreu o dano, por erros cometidos pelas transportadoras aéreas. E de outro, processos que afastaram a responsabilidade solidária da agência em caso de defeitos nos serviços prestados pelas companhias aéreas.

Para realizar a pesquisa jurisprudencial utilizamos dois sítios eletrônicos principais, o primeiro deles se trata do próprio site do tribunal mencionado²⁰, e o segundo, o JusBrasil²¹, um dos sites mais usados pelos advogados e acadêmicos de Direito para pesquisa jurisprudencial. A nossa pesquisa sendo descritiva-explicativa, se aproxima de uma pesquisa exploratória, por estar entendendo uma realidade ainda pouco explorada, através da jurisprudência.

O estudo se pautou na jurisprudência, pelo fato do problema de pesquisa ser exatamente a omissão da legislação positivada, em relação aos conflitos da nossa temática, tendo o judiciário como saída para mitigá-los, outros meios além da lei escrita, sendo a jurisprudência talvez o meio de maior relevância nesse caso, que se configura como um norte para os tribunais em litígios parecidos.

A jurisprudência tem suma importância para o judiciário e para o Direito como um todo, pois ela é basicamente uma expressão jurídica que configura um conjunto de decisões reiteradas de determinado tribunal, ou de diversos tribunais, vem do latim: *iuris prudentia*, em que *iuris* significa "direito" e *prudentia* "sabedoria". Tal conjunto de entendimentos contém

²⁰ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br>

²¹ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/home>

decisões que são semelhantes, em relação a casos que envolvem questões parecidas, e são levadas em consideração para resolução de litígios judiciais.

Para esta revisão jurisprudencial, fizemos anteriormente uma revisão bibliográfica. Foram escolhidas obras de autores das áreas turística e jurídica, além de áreas correlatas que se mostraram bastante relevantes para esta pesquisa ao longo do processo de estudo, e que se caracterizam como livro, dissertações de mestrado, teses, artigos disponibilizados em revistas científicas e peças de processos já julgados, tais como petição inicial e contestação.

Desta forma, procuramos subsidiar nossa análise, não somente com uma revisão bibliográfica, mas também com a revisão jurisprudencial, que aqui se mostra fundamental para que o cenário problemático que esta pesquisa circunscreve, tenha ficado elucidado. Estudamos a literatura de forma aprofundada e mostramos, em um “costurado” de ideias dos autores, os conceitos, as características e as relações pertinentes que após a organização de uma divisão de tópicos, aclarou nosso entendimento generalizado sobre a temática. Fizemos uma cronologia em três partes onde mostramos inicialmente o turismo e sua unilateralidade para depois relacioná-lo, e assim fizemos também com o transporte aéreo e os aspectos legais.

Já quanto a pesquisa jurisprudencial, além do recorte geográfico, fizemos também um recorte temporal, estudando casos julgados nos anos de 2017 e 2018. Dentro deste montante de aproximadamente treze (13) casos julgados pelo TJDF, conforme pesquisa no site desta organização judiciária, optamos em escolher dois deles, como uma amostra deste conjunto para apresentá-los aqui, já que por se tratar de casos longos e entendermos que pelo prazo que temos assim como formato deste trabalho um número maior poderia tornar a pesquisa exaustiva. Contudo, apontaremos números de alguns outros acórdãos²² publicados nestes mesmos critérios, caso o leitor deseje seguir pesquisando essa linha de raciocínio e haja interesse em analisá-los na íntegra²³.

Ambos os dois processos selecionados foram julgados pelo TJDF, e trouxemos assim a fim de mostrar a oscilação jurisprudencial dentro de um único tribunal. As decisões

²² Termo jurídico para definir uma decisão final de um tribunal superior, que toma esse nome justamente por não ser tomada apenas por uma pessoa ou instituição, mas sim a partir do acordo entre todos os membros do colegiado.

²³ Acórdão n.1120205, 07272864420178070001, Relator: JOSÉ DIVINO 6ª Turma Cível, Data de Julgamento 29/08/2018.

Acórdão n.1107171, 20160111009996APC, Relator: GILBERTO DE OLIVEIRA 3ª Turma Cível, Data de Julgamento 28/06/2018.

Acórdão n.1104324, 07017364720178070001, Relator: LEILA ARLANCH 7ª Turma Cível, Data de Julgamento: 20/06/2018

Acórdão n.1099158, 07071770920178070001, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO 8ª Turma Cível, Data de Julgamento: 24/05/2018

apresentadas, divergem uma da outra quanto ao entendimento da responsabilidade solidária, e por esta razão fará jus ao nosso objetivo geral, que é analisar os conflitos de consumo nos serviços turísticos de transporte aéreo no Distrito Federal, sob enfoque da responsabilidade solidária das agências de turismo.

Nossa análise procurou ter três pilares em defesa das agências de turismo, o primeiro deles consiste na contra argumentação da teoria do risco econômico envolvendo o comissionamento das agências e a forma que elas lucram com o serviço que prestam; o segundo deles consiste na omissão legislativa da lei de defesa do consumidor, norma responsável pela condenação reiterada das agências de turismo; e o terceiro e último, na insegurança jurídica que a oscilação jurisprudencial causa.

CAPÍTULO 3 - REALIDADE JURISPRUDENCIAL ACERCA DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA AGÊNCIA DE TURISMO, NOS CASOS DE DEFEITO DE SERVIÇO POR PARTE DA AVIAÇÃO COMERCIAL.

Conforme observado na fundamentação teórica desta pesquisa, independente do que se depreende na doutrina jurídica e turística, a realidade dos tribunais reflete no cenário difícil pelo qual as agências de turismo passam atualmente, não somente pelo fato do entendimento não ser generalizado, o que causa uma jurisprudência extremamente divergente, mas também pelos conflitos normativos e pela própria realidade de lucratividade da agência.

Portanto, mostraremos nesta análise, alguns pontos em ênfase. Tais como, a Teoria do Risco Econômico a fim de elucidar uma das principais justificativas das condenações reiteradas das agências em processos nos quais o acidente de consumo é oriundo de negligência da companhia aérea. Apontamos como se dá o lucro da agência nos casos da venda de passagem aérea, para que dessa forma, fique claro o porquê que agências não devem ser condenadas sob justificativa de ser responsável por todo erro ou vício apenas por ter lucrado 10% em cima do valor total da passagem.

Cumpre enfatizar também os conflitos normativos e a insegurança jurídica oriunda da omissão de lei positivada e de uma jurisprudência demasiada divergente, mostrando alguns trechos das normas que entram em conflito, e relacionando com os casos práticos que aqui serão apresentados.

3.1. RISCO ECONÔMICO

Vamos começar falando da infraestrutura necessária para que uma agência de turismo possa revender passagem aéreas. Quando falamos em infraestrutura precisamos pensar em todas as nuances de mercado e conhecer minimamente os requisitos principais para que a agência não padeça em meio a esse mercado repleto de riscos. Atualmente, não é mais necessário contar com um número IATA - *International Air Transport Association* para abrir uma agência de viagens. Basta obter um CNPJ, registro de abertura da empresa, o cadastro no Ministério de Turismo (Cadastur), e para ter autorização da emissão de passagens aéreas domésticas, basta se cadastrar no site da companhia escolhida, aguardar a análise e autorização. A emissão de passagem aérea faturada é aquela que se paga à vista por meio das faturas e só é

autorizada pelas companhias aéreas mediante a análise do capital da agência. A maioria delas conseguem autorização, no entanto, muitas desistem, por depreenderem ao longo do tempo que o lucro é bem inferior aos prejuízos causados por acidentes de consumo nas relações do mercado aéreo.

Por isso, conclui-se, que é necessário pensar bem no ato da abertura de uma agência de turismo já que é um ramo que sobrevive de comissão, e demanda muito conhecimento de mercado e previsão de risco (principalmente os que advém da onerosidade excessiva oriunda de processos judiciais). Portanto, comecemos a entender este risco, que está ligado diretamente com a taxa de serviço de intermédio cobrada pela companhia aérea.

Todo o serviço de intermediação feito pela agência de turismo garante apenas um percentual de lucro em cima do que tal cliente pagou, entendido basicamente como um processo de “revenda”, é o que se conhece no mercado de agenciamento e em outros mercados também como comissionamento.

Toda venda que ocorre na agência irá implicar em uma comissão, salvo quando for uma operadora, e a venda se tratar de seus próprios produtos. A comissão é uma recompensa financeira, oferecida pela intermediação de negócios ou cumprimento de metas ou objetivos definidos previamente com o intuito de incentivar os resultados comerciais. No mercado comum além do turismo existem inúmeros exemplos de comissões, tais como, corretagem de imóveis, venda de mercadorias, economia de recursos, entre outros.

No turismo o processo é um pouco diferente, pois existem várias maneiras de fazer o cálculo do comissionamento no mercado de agenciamento e pode ser que nem todas as agências o façam da mesma forma. Mas o que importa aqui, é saber que na venda de uma passagem aérea feita pela agência intermediadora, a maior parte do valor total da passagem vai para a transportadora e apenas uma parte, a comissão, fica retido na agência (normalmente cerca de 10% do valor pago pelo cliente).

O comissionamento mais comum entre as agências, segue a linha dessa pesquisa e corrobora o fato de desvantagem econômica. Acontece da seguinte forma: na venda de uma passagem aérea feita por uma agência de turismo, 90% do valor pago pelo cliente vai para a companhia aérea e 10% fica retido como fonte de lucro (taxa de serviço) na agência. Neste sentido, observamos uma situação de baixa lucratividade nas vendas de bilhetes aéreos em detrimento do grande risco que a agência corre em responder pelos acidentes de consumo praticados pela companhia aérea.

Atualmente esse comissionamento segue três modelos diferentes utilizados conforme a preferência da agência. Há agências que trabalham com o chamado “*Over Commission*”, que

se resume em uma porcentagem do serviço de 10%, e outro valor *over* de (4% por exemplo). Neste caso, o cálculo seria feito da seguinte forma: $10\% + 4\% = 14\%$, consistindo esse segundo valor em um adicional sobre as metas que foram alcançadas, ou seja, ela só aparece quando a agência atinge determinado valor em vendas.

Nas outras duas modalidades de comissão que mostraremos, ocorre de forma mais “simples”. No entanto, gera muita discussão pelo fato do engessamento de venda comissionada de uma atividade tão sazonal. Algumas agências trabalham com o comissionamento padrão, em que um percentual do valor da venda fica para a agência. Esse modelo se assemelha à forma como a comissão é paga no mercado de forma geral: uma porcentagem sobre a venda. Há, ainda, o sistema *Transaction fee*, no qual a agência recebe um valor fixo, já determinado com antecedência sobre cada transação realizada.

O cenário das comissões no mercado de turismo se agrava ainda mais quando uma agência de viagens (varejista) compra uma passagem com uma operadora de viagens ou agência de viagens e turismo como prevê a lei (atacadista). Pois, quando a operadora emite a passagem para uma agência que não possui o registro IATA, a comissão que ela recebe da operadora é a metade da comissão paga pelas companhias aéreas, ou seja, fica sendo uma comissão da comissão. E se a empresa aérea não pagar a dita comissão, a operadora cobrará da agência uma taxa de serviço (TASF - *Travel Agent Service Fee*) para emissão da passagem, que será, no fim, cobrada ao cliente da agência de viagens, deixando o produto mais caro e desvantajoso.

Partindo desse pressuposto, haja vista o cenário vulnerável de lucratividade destas organizações, falaremos da teoria do risco econômico, aceita para conflitos consumeristas e civis, e que está longe de ser aplicável para as agências de viagens, nesses casos em específico, já que ela não tem maior parte do lucro.

A teoria do risco surge com o Código Civil de 2002, e reflete nas relações consumeristas por se tratar de relações econômicas. Este entendimento ganhou espaço no ordenamento jurídico brasileiro no início do pensamento contemporâneo, e se testifica nas relações de litígios civis/consumeristas atuais, onde a responsabilidade civil objetiva é admitida quando o agente, sendo ele pessoa física ou pessoa jurídica, assume a responsabilidade do dano causado, independente de dolo ou culpa²⁴.

²⁴ O dolo é o querer, a vontade, a intenção que o agente tem de praticar a infração, enquanto a culpa é a responsabilidade que une o agente à conduta, mesmo que ele não tenha consciência da infração ou intenção de praticá-la.

No Código anterior a este, esta teoria vinculada diretamente à responsabilidade objetiva era consagrada a partir de leis especiais. Exemplo disso é a legislação de acidente do trabalho, que é a Lei n. 5.316/67 e Lei n. 8213 /91, além de vários outros exemplos. No entanto, o assunto começou a ser aprofundado e discutido, oportunidade na qual autores passaram a uniformizar tal entendimento. Luzardi (2015) é mais uma que discute sobre a teoria e vincula sua preocupação dizendo que o risco que a empresa corre trata-se dos acidentes de consumo, de trabalho e todos aqueles demais oriundos da exploração de atividade empresarial. Assim, o empresário é quem arca com o ônus resultante dos danos por sua atividade econômica. Foi no Código de 2002 que passou a ser consagrada expressamente, no art. 927 em seu parágrafo único que diz:

Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo.
Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

No entanto, antes disso, já havia o Código de Defesa do Consumidor, que admite a responsabilidade objetiva do fornecedor de determinado produto ou serviço por danos causados nas relações de consumo. Percebe-se, assim, duas hipóteses de responsabilidade objetiva, a primeira, que é nos casos específicos em lei, e a segunda, quando a atividade desenvolvida pelo autor do dano implicar risco para os direitos de outras pessoas no cerne de relações de consumo. No parágrafo único é que se encaixa a teoria do risco, consagrada no CDC, aquela que envolve lucro para quem está comercializando produtos e serviços envolvendo qualquer tipo de risco.

Segundo Coelho (2012. p. 359), “toda atividade humana gera proveitos para quem a explora e riscos para outrem”, sendo chamada também de teoria do risco-proveito. Exemplo, o transporte aéreo, no qual se trata de uma atividade lucrativa, pelo transporte de cargas e de pessoas, conseqüentemente, custeando a atividade e proporcionando lucro para quem proporciona tal serviço. Porém, os que se utilizam desse transporte, correm riscos de dano material ou moral, além do risco à vida, em decorrência do transporte utilizado. Desta forma, conforme a teoria do risco, é responsabilizado objetivamente o explorador da atividade, ou seja, a companhia aérea, pelo fato de haver uma relação proveito-risco, no qual quem tem proveito deve arcar, também, com os riscos.

No entanto, quando mudamos este cenário, e colocamos a agência de turismo na linha de frente da venda de uma passagem desta mesma transportadora, quem também estará responsável pelos riscos é a própria agência. Dessa forma, quem comprou o bilhete por

intermédio da agência e utiliza o transporte, caso sofra algum tipo de dano, será ser indenizado pela mesma.

Assim vejamos o entendimento de Coelho (2012. p. 359), “a atribuição da responsabilidade pelos danos deve ser a quem aproveita a atividade econômica geradora dos riscos”. Ou seja, observando de como advém o lucro da agência em uma venda de bilhete aéreo, fica claro que quem de fato aproveita da atividade econômica geradora de riscos é a própria companhia aérea. Nota-se, então, uma reação entre proveito e ônus, nesta relação entre agência e empresa, no qual a falta da responsabilização da companhia aérea, prejudica o nicho de agenciamento e acarretaria benefícios indevidos para quem verdadeiramente explora a atividade fim. Cumpre então, pensar no ponto de vista do empresário turístico, e nas relações e riscos de consumo que o envolve.

Como estratégia de negócio é de suma importância entender que a chave é o equilíbrio, levando em conta o quanto de risco vale a pena correr a um menor custo possível. Talvez se desvencilhar do serviço aéreo seja uma tarefa difícil para o mercado de agenciamento, especialmente porque a passagem aérea é um dos serviços que agregam grandemente seu produto. No entanto, não exime o Estado de pensar nesses conflitos com maior aprofundamento, a fim de dar-lhes a melhor solução.

3.2. CONFLITOS NORMATIVOS

A agência de turismo responderá nos casos em que firmar o contrato com o consumidor insatisfeito apenas por fazer parte da cadeia de consumo, conforme prevê o artigo 14 do CDC (já relatado no item 1.3). Já no caso do mercado de produto acontece de forma diferente, pois o legislador entendeu que, existe uma indústria anterior ao vendedor conforme expresso no artigo 13 do CDC, este prevê a responsabilidade do produtor quando ele que produz o fato/erro do produto.

Imagine a seguinte situação: se o consumidor tiver problemas com a sua viagem porque a transportadora vendeu mais do que a aeronave comportava (*overbooking*), será que esta agência que emitiu o bilhete contribuiu para causar o dano sofrido pelo consumidor? Se

contribuiu, então existiu o nexo causal²⁵ no referido dano. Mas se não, não há que se falar em responsabilidade solidária. Contudo não é assim que o judiciário interpreta na maioria das vezes, embora haja decisões favoráveis às agências conforme vamos ver nos casos relatados. A prática reiterada de decisões conflitantes causa uma séria insegurança jurídica nestes casos de acidentes de consumo, tais como: multa de cancelamento no caso da desistência do passageiro, demora para receber o reembolso, ou até mesmo extravio de bagagens.

O voo de determinada companhia aérea, vendido através de uma agência de turismo, tem em sua venda o condicionamento às supramencionadas regras tarifárias, o consumidor fica em uma posição de engessamento ao comprá-la, tendo ele que estar em todas as hipóteses dentro do planejamento de data e horário que foi comprado, enquanto a companhia aérea a qualquer momento pode cancelar ou alterar o voo do passageiro. Já quando o consumidor deseja alterar ou cancelar essa passagem para se adequar as suas necessidades, bem como faz a empresa aérea, é altamente penalizado.

Ele até poderia proceder com a remarcação sem ônus visto que comprou sua passagem com bastante antecedência, já fez seu pagamento, e a data do voo ainda está bem longe, não causando nenhum prejuízo para a cia aérea quanto a venda dessa poltrona. No entanto, não é bem assim que é previsto na referidas regras. Suponha-se então, que ele queira solicitar uma nova data, pedindo uma remarcação. Ao ser informado (pela agência de turismo) que essa remarcação teria onerosidade excessiva, em razão da diferença tarifária, além daquilo que já tinha pago, decide ir atrás de seus direitos na justiça brasileira, tendo é claro, o Código do Consumidor a seu favor, onde diz *in verbis*:

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

§ 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que:

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso. BRASIL, Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

O trecho em questão irá afetar diretamente o vendedor da passagem aérea, ou seja, a agência que vendeu o serviço, entendida aqui como fornecedora de intermediação de serviços. O consumidor supramencionado irá muito provavelmente ser indenizado pela agência de turismo com enquadramento jurídico no dispositivo citado, com auxílio do artigo 14 do mesmo código.

²⁵ O nexo causal é um elemento referencial entre a conduta e o resultado. É através dele que poderemos concluir quem foi o causador do dano.

Não obstante, cabe destacar que as cláusulas abusivas nas relações de consumo não se confundem com as que estão expressas no Código Civil. Podemos compreender no trecho citado, que as cláusulas onerosas, são aquelas que são notoriamente desfavoráveis à parte mais fraca na relação contratual firmada no ato da compra e que acontece reiteradamente em relações de consumo envolvendo as companhias aéreas.

Referente ao exemplo anterior que trouxemos, é certo que o consumidor vá atrás de seus direitos. No entanto, ocorre que a agência de turismo ao fazer esse procedimento de remarcação, só consegue emitir uma nova passagem se estiver de acordo com as regras tarifárias do referido bilhete, que pede na maioria dos casos, a diferença tarifária (diferença de preços do ato da primeira compra para a segunda). Estas regras são elaboradas e fiscalizadas pela própria companhia aérea, estando muitas, em desacordo com outros normativos existentes. A transportadora é ainda responsável pela gerência, *layout* e manutenção dos voos, sendo que a agência não tem nenhuma intervenção nestes processos de regras de cancelamento, remarcação e nem qualquer tipo de regra estipulada pela companhia.

Desta forma, parece até, mais do que justo entrar nesse mérito de competência da elaboração das ditas regras tarifárias, visto que, o processo judicial aberto nas situações que estamos supondo, tramitará contra a agência de turismo, e muito provavelmente a condenará pela onerosidade excessiva em detrimento do consumidor, quando na verdade, a agência apenas segue as instruções obrigatórias exigidas pelas companhias aéreas, não usufruindo da totalidade ou minimamente do maior percentual do valor pago pelo consumidor.

Acreditamos que seja justo que ela não receba mesmo a totalidade do valor, pois quem presta o serviço não é ela e sim a companhia aérea, mas na hora de responder pelos erros operacionais, nos questionamos, é justo que a agência responda?

Pensando nesta perspectiva, que ilustra o cenário problemático das agências, vamos mostrar mais alguns aspectos conflitantes, para elucidar melhor os casos em que agências de turismo precisam pagar indenização por vendas como estas relatadas nos parágrafos anteriores, na qual teve apenas 10% de lucro.

A Resolução nº 400 da ANAC regula quais são as providências a serem tomadas nestes casos, mas ocorre que em diversas vezes as condições gerais estipuladas pela cia aérea, conhecida como regras tarifárias divergem com a supracitada resolução, sendo esse o principal conflito de normas. Vejamos nos seguintes termos:

Seção II - Do Atraso, Cancelamento, Interrupção do Serviço e Preterição
Art. 20. O transportador deverá informar imediatamente ao passageiro pelos meios de comunicação disponíveis:

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

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

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

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

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

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

II - Cancelamento de voo ou interrupção do serviço;

III - preterição de passageiro; e

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

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

BRASIL, Resolução Nº 400, de 13 de Dezembro de 2016. Dispõe sobre as condições gerais de transporte.

Um dos maiores geradores de litígios judiciais é fruto desse conflito entre a Resolução 400 e as regras tarifárias, estando à companhia aérea, em diversas vezes, usando de má-fé e obrigando seus clientes a seguirem suas regras, como pagamento de multas excessivamente onerosas e implicação de pequenas exceções às regras que se tornam inconcebíveis e fazem toda a diferença no fim das contas. Como nos casos de *correct name*²⁶, onde a ANAC estabelece:

Art. 8º O erro no preenchimento do nome, sobrenome ou agnome do passageiro deverá ser corrigido pelo transportador sem ônus ao passageiro.

§ 1º Caberá ao passageiro solicitar a correção até o momento do check-in.

§ 2º No caso de voo internacional que envolva operadores diferentes (interline), os custos da correção podem ser repassados ao passageiro.

§ 3º Não se aplica o disposto no §2º deste artigo nos casos em que o erro decorrer de fato imputado ao transportador.

§ 4º A correção do nome não altera o caráter pessoal e intransferível da passagem aérea.

Ou seja, o dispositivo menciona que quando ocorre o erro da escrita do nome, o transportador deverá corrigir sem nenhum ônus, e não abre precedente para criação de novas regras, enquanto na realidade não é bem assim que acontece, tendo a companhia aérea proatividade para legislar acerca de regras em cima disso, sendo que não é de sua incumbência, nem tampouco legal, cobrar taxas ou condicionar o passageiro a comprar um novo bilhete.

²⁶ Procedimento realizado para correção de nomes que foram gravados de forma errada nos bilhetes.

Outro grande problema enfrentado pelo consumidor são atrasos e cancelamentos de voos, gerando é claro, acidentes de consumo, oriundos de erros operacionais das transportadoras. Nem sempre o dano será apenas material, exemplo disso, é um concurso público que o consumidor pode deixar de prestar por cancelamento de um voo; ou um casamento de família perdido por conta do atraso de voo. Tal fato se configura como verdadeiro dano moral motivado muitas vezes pelo estresse e longa espera para chegar ao seu destino final.

Podemos observar no dispositivo normativo citado acima que a ANAC, dispondo sobre as condições gerais de transporte, afirma que a responsabilidade de aviso de cancelamento ou atraso de voo é da companhia aérea. No entanto, em casos em que a passagem é vendida pela agência, por mera liberalidade, passa a ser incumbência da própria. Há tempos tem-se discutido acerca dos procedimentos que são delegados às agências, sendo muito deles, obrigatórios para que ocorra a venda da passagem por intermediação.

As regras tarifárias têm sido a principal justificativa das companhias aéreas, nos casos em que situações como cancelamento com taxas abusivas acontecem. Isso com certeza gera dano ao consumidor e quase sempre o descontentamento recai sobre a agência que vendeu a passagem (quando for o caso). Isto porque é o agente de viagens que procede com a operação e suporte no próprio sistema, disponibilizado pela companhia aérea.

Nos sites destas empresas há quadros resumidos prevendo quais serão as multas cobradas em casos de desistência ou alteração. No entanto, não se encontra com facilidade e clareza, nestas ditas regras os asteriscos com as exceções e especificações que no fim fará toda a diferença. O contrato de adesão é aquele que o cliente apenas aceita as condições pré-estabelecidas, tendo o CDC se precavido quanto a isso, nos termos do artigo 54. Enquanto a ANAC estabeleceu que as companhias aéreas poderiam regular suas próprias regras, contanto que estivessem de acordo com suas exigências. A questão é que as regras são estipuladas e devem ser seguidas à risca pelas agências de turismo, e claro, pelos consumidores, mas quando tentamos entender essa conformidade, não verificamos convergências em todos os pontos e tampouco fiscalização quando há desobediência.

Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

§ 1º A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato.

§ 2º Nos contratos de adesão admite-se cláusula resolutória, desde que a alternativa, cabendo a escolha ao consumidor, ressalvando-se o disposto no § 2º do artigo anterior.

§ 3º Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor. (Redação dada pela nº 11.785, de 2008)

§ 4º As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão. BRASIL, Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Seção I - Da Oferta do Serviço

Art. 2º Na oferta dos serviços de transporte aéreo, o transportador poderá determinar o preço a ser pago por seus serviços, bem como suas regras aplicáveis, nos termos da regulamentação expedida pela ANAC.

Parágrafo único. O transportador deverá disponibilizar nos locais de vendas de passagens aéreas, sejam eles físicos ou eletrônicos, informações claras sobre todos os seus serviços oferecidos e as respectivas regras aplicáveis, de forma a permitir imediata e fácil compreensão. BRASIL, Resolução Nº 400, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as condições gerais de transporte.

Percebe-se nos contratos e regras das companhias aéreas uma grande omissão de informações, que certamente só quem sabe o quão este fato gera dano é quem já precisou cancelar uma passagem aérea com remarcação ou reembolso, ou as próprias agências que foram penalizadas a pagar indenizações exorbitantes por estarem seguindo à risca tais regras.

As agências estão infelizmente subalternas a estas regras que as empresas aéreas estipulam para não ter prejuízos financeiros em casos de cancelamento, estando sempre na linha de frente quando o consumidor decide acionar o judiciário. Não parece justo que as agências paguem um montante considerável de indenização por danos materiais e morais, quando apenas 10% do valor total da passagem fica para a agência e o acidente de consumo é notoriamente assumido pela companhia aérea.

Portanto, conclui-se, que além do risco econômico que as persegue durante suas vendas no mercado, a agência ainda estará perdida em meio aos conflitos normativos, sabendo quase nunca como proceder em alguns casos de difícil resolução. Em muitos desses casos a agência se vê refém da justiça e acaba tendo que pagar do seu bolso a diferença tarifária, multa de cancelamento ou até mesmo uma nova passagem para que o cliente não fique insatisfeito e, por conseguinte, entre com um pedido de processo judicial, que irá futuramente condená-la apenas por fazer parte da cadeia de consumo.

3.3. PESQUISA JURISPRUDENCIAL

Após a discussão de todo o exposto, analisaremos agora os dois casos práticos que separamos para esta análise, no tocante tema inserto nas relações problemáticas de consumo,

que ora condena as agências de turismo por acidentes de consumo e outrora as reconhecem como ilegítimas para responder por tais acidentes. No entanto, aqui não nos cabe julgar o que é correto, apenas entender e apontar a razão dessa inconstância do judiciário brasileiro quando se trata de casos assim.

Em cada um dos casos, vamos analisar com base no que já foi mostrado nos itens anteriores, fazendo relações e delimitando a dita responsabilidade solidária que tanto falamos. Ambos os casos, foram julgados e publicados no ano de 2018, no âmbito jurisdicional do Distrito Federal. Para melhor elucidar caso a caso, mostraremos a ementa publicada no site do referido tribunal, conforme segue:

TJ-DF - 07081341620188070020 DF 0708134-16.2018.8.07.0020 (TJ-DF)
Jurisprudência • Data de publicação: 05/12/2018

Ementa: ILEGITIMIDADE DAS AGÊNCIAS DE VIAGENS PARA SEREM DEMANDADAS EM RAZÃO DE ATRASO EM VOO. VENDA EXCLUSIVA DE PASSAGENS AÉREAS. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1.

Trata-se de recurso inominado interposto pelo autor em face da sentença que julgou o seu pedido inicial extinto, sem resolução do mérito, sob o fundamento de ilegitimidade das partes demandadas por não lhes ser imputável a responsabilidade pelo atraso de voo operado por terceiro. 2. Em suas razões recursais, o autor sustenta que as agências de turismo respondem solidariamente com a empresa aérea, nos termos do art. 7º do CDC, pelos danos causados ao consumidor, na medida em que atuaram na intermediação da venda das passagens aéreas e também de outros produtos relativos a viagem internacional (ingressos para a entrada de parques), configurando a falha na prestação de serviço. 3. Sem razão o recorrente. Compulsando os autos, verifica-se que o autor celebrou com a CVC BRASIL (ID 6156390) contrato para aquisição de passagens aéreas aos Estados Unidos. Sendo assim, o serviço prestado pela agência de turismo fora exclusivamente a venda de passagens aéreas, circunstância que rechaça a sua responsabilidade pelo efetivo cumprimento do contrato de transporte aéreo. 4. Nesse sentido, na hipótese da comercialização de passagens aéreas por agências de viagem, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado no sentido de que, em havendo somente intermediação do bilhete aéreo (não do pacote turístico como um todo), eventuais problemas no voo (atrasos, cancelamentos, extravios de bagagem, etc.) devem ser exigidos exclusivamente da companhia aérea escolhida pelo consumidor. 5. Ou seja, a agência de viagem quando intermediar somente a venda do bilhete aéreo é responsável exclusivamente por sua respectiva emissão, não respondendo por vícios ou defeitos no cumprimento do contrato de transporte, que se existentes serão considerados culpa exclusiva de terceiro. (No caso, da companhia aérea contratada). [...] Relator: JOÃO LUÍS FISCHER DIAS RECURSO. Unanime, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF Publicado no DJE : 05/12/2018 . Pág. Sem Página Cadastrada. - 5/12/2018 07081341620188070020 DF 0708134-16.2018.8.07.0020 (TJ-DF).

O presente caso, trata-se da agência de turismo, que vendeu o bilhete aéreo, aquele que sofreu o acidente de consumo. Ocorre que, conforme vimos, grande parte dos bilhetes aéreos que são vendidos sofrem alterações ou cancelamentos, se caracterizando notoriamente como acidentes de consumo por causar dano ao consumidor que se planejou ao comprar a referida

passagem. Em algumas situações esses acidentes se exacerbam por razões de má gerência dos voos ofertados ou negligência da companhia aérea, ocasionando na notificação tardia ao cliente, ou gerando qualquer outro dano ao mesmo, principalmente por se tratar de uma viagem onde ele poderia estar fora de seu cotidiano e por isso bem mais vulnerável ao dano.

O procedimento de cancelamento ou alteração de um voo, se dá por necessidades operacionais da companhia aérea, sendo esta, muito dependente da operação aeroportuária brasileira e seu *layout*, da manutenção de suas aeronaves, bem como das condições climáticas para voo. Quando por qualquer um dos motivos expostos, a companhia aérea precisa se reorganizar em sua estrutura de voos, cabe a ela a notificação adequada ao consumidor para que o mesmo possa se reorganizar. No entanto, nem sempre ocorre com antecedência, sendo muito recorrente encontrarmos casos de passageiros que souberam de atrasos e cancelamentos após a chegada no aeroporto para fazer o check-in, gerando sem dúvida alguma, o dano ao consumidor.

A resolução da ANAC que regulamenta o serviço aéreo diz que a responsabilidade da notificação é da companhia aérea, contudo, nos casos em que os bilhetes são comprados pela agência de turismo, as empresas aéreas as condicionam a esta responsabilidade de notificação, tendo que muitas vezes responder judicialmente por alterações, cancelamentos ou atrasos, uma vez que é ela quem faz o contato com seu cliente para informá-lo.

A insatisfação do consumidor oriundo de situações como esta é sem dúvida motivo de pleito, haja vista o caráter danoso que esta relação apresenta, e estará muito mais propenso a questionar e acusar quem a atendeu na linha de frente, ou seja a agência de turismo, embora tal organização não tenha culpa pelo ocorrido. No entanto, cabe ao autor decidir o que irá pleitear e a quem irá direcionar tal acusação, conforme permissão do artigo 14 do CDC já citado anteriormente.

Todavia, é necessário ter consciência acerca do mercado de fornecimento anterior a venda da passagem realizada pela agência a fim de cobrar responsabilidade do fornecedor correto, aquele que foi verdadeiramente responsável pelo acidente. No caso relatado, temos que o autor tentou entrar contra a agência que havia vendido o bilhete, tendo sido o processo julgado, afastando a responsabilidade da agência de turismo, sob a justificativa de responsabilidade solidária não aplicável ao caso. Temos que a referida agência vendeu o bilhete aéreo, sendo seu trabalho apenas a revenda deste bilhete, ou seja, intermédio do serviço. O lucro dela, foi conforme vimos nas regras de comissionamento, de 10% em cima do valor total da passagem, que foi comprada/contratada mediante o respeito às normas das regras tarifárias

da passagem. Lá há expressamente previsões de cancelamento, alterações e atrasos, sendo esta muitas vezes a única justificativa da companhia aérea, para explicar o acidente de consumo.

Na ementa citada diretamente, mostra com clareza, que o relator do caso admitiu o fato da venda da passagem por meio da agência de turismo ser de mera intermediação, e usou tal fato como uma excludente de responsabilidade, tendo a agência de turismo, neste caso, sua responsabilidade afastada. O pedido inicial do autor que se deu em primeira instância foi extinto sem resolução do mérito, tendo ele interposto recurso no Tribunal Superior do Distrito Federal, onde o relator seguiu a mesma linha de raciocínio, bem como os demais magistrados da 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF. O autor deverá então, ajuizar um novo pleito, desta vez, contra a companhia aérea, responsável objetivamente pelo dano causado ao consumidor.

No tocante caso se colocássemos a agência na condição de comerciante e a transportadora na condição de fabricante do serviço, poderíamos argumentar que é assim que acontece na prática do serviço de agenciamento no turismo. E nesta posição de comerciante, ela responderia subsidiariamente assim como ocorre no mercado de produtos. No entanto, não é assim que ocorre, pois, o legislador não refletiu profundamente acerca dos serviços turísticos, e previu todos os fornecedores de serviços como iguais, fato que gerou essa omissão da legislação positiva e automaticamente reverbera com grande impacto na jurisprudência, dando a ela a inconstância que se mostra nessa pesquisa.

A Turma em questão julgou este caso da maneira apresentada. No entanto, o mesmo caso com o mesmo teor de acusação e defesa, poderia sim ter sido admitido à responsabilidade solidária da agência de turismo, a depender da Turma que este processo fosse julgado, mostrando clara insegurança jurídica, conforme vamos observar no próximo caso que julga o mesmo teor, em decisão divergente com a primeira.

Teoricamente qualquer pessoa na condição de consumidor que sofreu o dano e comprou o bilhete por meio da agência de turismo, poderia sem problema algum, acusá-la como principal responsável, nos termos do artigo 14 do CDC, onde admite a responsabilidade solidária do fornecedor apenas por fazer parte da cadeia de consumo, mesmo que não tenha culpa do ocorrido. Por isso, mostraremos o segundo caso que foi julgado pela 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF do mesmo tribunal, o qual expressa em sua ementa:

TJ-DF - 20161610094865 DF 0006442-91.2016.8.07.0020 (TJ-DF) Jurisprudência •
Data de publicação: 15/03/2018

Ementa: CANCELAMENTO DE BILHETES AÉREOS. REEMBOLSO INTEGRAL. DEMORA EXCESSIVA. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA AGÊNCIA DE TURISMO E DA COMPANHIA AÉREA. CADEIA DE FORNECEDORES. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. REDUÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. 1. A companhia aérea e a agência de turismo intermediadora de venda de passagens são integrantes da mesma cadeia de fornecimento de serviços, razão pela qual respondem solidariamente pelos danos causados aos usuários, nos termos do art. 25, § 1º, do CDC. 2. A demora desarrazoada para reembolso de valor pago por bilhetes aéreos não utilizados, em desacordo com as normas contratuais e do Código de Defesa do Consumidor, provoca angústia e aflição ao usuário e caracteriza situação que foge das atribuições comuns da vida em sociedade, gerando danos morais indenizáveis. 3. Para o arbitramento da indenização deve o julgador considerar a intensidade dos danos sofridos em decorrência da conduta reprovável, bem como as condições econômico-financeiras da vítima e do agente causador do dano e deve ser feita com razoabilidade e proporcionalidade, mediante exame do caso concreto e das condições pessoais e econômicas das partes. 4. Apelação conhecida, mas não provida. Relatora: FÁTIMA RAFAEL. Unânime. 3ª Turma Cível Publicado no DJE : 15/03/2018 . Pág.: 199/201 - 15/3/2018 20161610094865 DF 0006442-91.2016.8.07.0020 (TJ-DF).

Neste segundo caso, a relatora admite a responsabilidade solidária da agência de turismo e se respalda dizendo que a agência também faz parte da cadeia de fornecedores. Nos cabe entender a razão da sentença e do argumento que fez com que este acórdão fosse unânime, condenando a agência a pagar os danos morais indenizáveis.

O cancelamento do bilhete aéreo se dá por mera adequação da companhia aérea, uma vez que a mesma é dependente de diversos fatores conforme vimos, ou por adequação do planejamento do passageiro. Assim, aqui, a companhia aérea irá cobrar uma taxa de cancelamento, na condição de multa por desistência do serviço, uma vez que ela já tinha seu assento preenchido na aeronave. A ideia das regras tarifárias nesse sentido é fazer com que a companhia não saia perdendo já que ela precisa de tempo hábil para vender todos os seus assentos, e já que um avião que decola com a capacidade máxima utilizada gera o mesmo gasto que um avião que decola com metade de sua capacidade máxima utilizada. No entanto, tudo precisa ser ponderado, pois o CDC garante que este ônus ao consumidor, não pode ser abusivo.

No tocante caso, temos que o reembolso oriundo do cancelamento desse bilhete vendido pela agência de turismo, foi feito com demora excessiva, gerando dano ao consumidor conforme vimos nas palavras da relatora Fátima Rafael “provoca angústia e aflição ao usuário e caracteriza situação que foge das atribuições comuns da vida em sociedade, gerando danos morais indenizáveis”.

O processo de reembolso, bem como todos os demais procedimentos de suporte feitos por intermédio da agência de turismo ao consumidor, é efetivado por meio de sistemas

disponibilizados ou autorizados pela própria companhia aérea, onde é feita a comunicação das solicitações dos passageiros/clientes à própria empresa, passando a ser um procedimento realizado pela companhia aérea. Ou seja, mais uma vez a agência se vê intermediando solicitações, desta vez, não na compra do bilhete e, sim, na restituição do valor que sobrou após a multa (aplicação da regra tarifária da companhia aérea).

Cumpramos elucidar que mais uma vez a agência se viu sendo acusada por um acidente de consumo que fugia de sua incumbência, sendo inclusive, condenada a pagar indenização por danos morais, quando a operacionalização do reembolso em questão foi regulada pela companhia aérea. No entanto, insiste a Turma recursal em comento, que a agência responde solidariamente conforme prevê e autoriza o CDC, apenas por fazer parte da cadeia de fornecimento, esquecendo que no mercado de produtos, o comerciante também faz parte da cadeia de fornecimento, e mesmo assim, não responde por acidentes de consumo causados pelo fabricante, construtor, produtor ou importador.

Desta forma, com os casos apresentados, bem como os outros citados em nota, fica claro a insegurança jurídica dentro do mesmo tribunal. O que nos leva a acreditar que a insegurança jurídica acerca do tema em questão é presente em todo o território nacional, e que subsidia nossa intenção de mostrar jurisprudência pouco concisa e omissão legislativa com relação à área de turismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco dessa pesquisa permaneceu, durante todo o seu percurso, nas relações de conflitos aparentes que envolvem as agências de turismo, as companhias aéreas e por fim os consumidores de passagens aéreas, a luz da legislação vigente.

Buscamos durante esse processo de análise, entender as relações entre esses grandes mercados, trazendo sempre como embasamento o conteúdo teórico encontrado versando sobre o tema, bem como a legislação pertinente, a fim de identificar conflitos e lacunas nas referidas leis. Para tanto, trazemos no primeiro capítulo um rol da literatura concernente, procurando entender a aviação e o histórico de seu mercado, assim como fizemos com o nicho de agenciamento nos pontos conseguintes.

A pesquisa traz também uma perspectiva teórica sobre a legislação que incide nesses mercados, fazendo analogias para melhor elucidar o questionamento desta pesquisa, que gira em torno do tratamento dado as agências de turismo nos casos em que são acusadas de erros cometidos pelas transportadoras aéreas, senão, seria justo condená-las por tais erros apenas por participaram da cadeia de consumo?

O nosso referencial teórico, nos leva a constatar que o Código de Defesa do Consumidor foi omissivo quanto ao tratamento de litígios envolvendo o mercado de serviços turísticos, e que em razão disso, outros resultados negativos surgem no tratamento de processos concernentes, tais como a jurisprudência divergente e a insegurança jurídica. Não obstante, cabe destacar que a literatura levantada, nos mostra o quão complexo é o mercado turístico, e como funciona o nicho de agenciamento vinculado à aviação comercial.

Conclui-se que a cadeia de fornecimento do turismo funciona analogicamente como a cadeia de fornecimento do mercado de produtos. No entanto, como podemos ver neste trabalho, há uma corrente de estudiosos que defendem as agências na lógica dessa analogia, e há a corrente majoritária que as condenam simples e fatalmente por ser parte da cadeia de fornecimento, uma vez que o entendimento de fornecedor é amplo e generalizado. Ou seja, os fornecedores do mercado de produtos que são comerciantes estão resguardados pelo CDC em muitas situações, enquanto os fornecedores do mercado de serviços, o qual se enquadra grande parte da cadeia do turismo, sofrem com o entendimento horizontal que recebem. Para corroborar essa perspectiva Coutinho (2018, p. 193) afirma:

Nota-se que há divergência quanto responsabilização das agências de viagens. De um lado, têm-se os que defendem que as agências só devem ser responsabilizadas quando contribuem para o dano. De outro, há os que defendem a aplicabilidade do Código de

Defesa do Consumidor em quaisquer situações, não importando se houve culpa ou não das agências, sendo este último o posicionamento majoritário da doutrina consumerista.

Neste sentido, deve-se entender quais são os limites da responsabilidade solidária das agências de turismo, razão pela qual procuramos trazer dados e informações reais dessa realidade, para que possa haver uma diminuição da insegurança jurídica nesses casos e reverbere em uma jurisprudência mais concisa e estável. Visto que o nicho de mercado de agenciamento se encontra em uma luta intensa e ininterrupta para que suas peculiaridades de mercado sejam inteligíveis.

O valor da passagem aérea é sempre flutuante, por conta, muitas vezes, da sazonalidade da atividade turística. E, por isso, é direito do consumidor saber de forma clara o valor final que pagou, tendo inclusive, a distribuição de valores de taxa de serviço, embarque ou bagagem se houver. É direito do passageiro pedir indenização em casos de extravio de bagagem ou aplicação de multa abusiva. O passageiro, além dos direitos já citados, possui outros diversos, que são efetivos e resguardados pela legislação vigente apresentada. No entanto, conforme vimos, certos procedimentos das empresas aéreas são incompatíveis, e outrora, até inconcebíveis.

Quando se contrata um serviço de transporte aéreo com a transportadora, o passageiro obviamente está firmando uma relação jurídica com a mesma, podendo pleitear ação contra ela, caso seus direitos não sejam cumpridos. Mas quando um serviço de transporte aéreo é contratado por meio de uma agência de turismo, a relação jurídica é com a própria agência, sendo ela a pessoa jurídica responsável pelo cumprimento do que foi negociado. Entende-se do CDC que todo serviço adquirido através de uma agência de turismo, deve ser cumprido sendo a própria agência a maior garantidora disso, estando prescrito nos seguintes termos:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

Este dispositivo que foi mencionado em algumas vezes nesta pesquisa, é o que dá permissão para que as agências sejam tratadas sempre como responsáveis, pelos erros dos quais ela não teve a mínima intervenção. Estes apontamentos, nos faz constatar sobre a falta de reflexão sobre o mercado turístico e a peculiaridade notória que faz desse setor tão vulnerável perante o ordenamento jurídico brasileiro.

O fato de haver no projeto da Lei Geral do Turismo um dispositivo que se preocupava com as agências de turismo, dá margem suficiente para entender que organizações da área sofrem com a omissão da lei positiva. Não se pede que toda a política de proteção do consumidor seja enfraquecida, muito pelo contrário, se pede que as relações jurídicas sejam saudáveis e justas, que haja segurança jurídica e que seja responsabilizado quem deve ser responsabilizado, dentro de suas incumbências. Ademais, os casos práticos que mostramos corroborou para a identificação da jurisprudência no âmbito do DF e o tratamento falho dado às agências de turismo.

Deste modo, a pesquisa relacionou os mercados pertinentes, identificou antinomias normativas, refletiu sobre os limites da responsabilidade solidária que são comumente aplicadas às agências de turismo e respondeu nosso questionamento inicial, o qual faz menção a equidade que deveria ser depreendida pelo judiciário brasileiro.

Assim, vê-se como uma pesquisa de extrema importância para ambas as áreas, tanto para área do turismo em seu nicho de agenciamento, quanto para área jurídica que se mostra galgando um percurso inicial de pesquisa voltada a essa problemática. Por fim, cabe concluir que meio a justificativa e importância apresentada nessa pesquisa, os objetivos traçados precipuamente com a intenção de mitigar a problemática, foram paulatinamente atingidos, à medida que a pesquisa se desenvolveu.

REFERÊNCIAS

AIRWAY TUDO SOBRE AVIAÇÃO. **Conheça as máquinas voadoras de Santos Dumont.** Disponível em: <https://airway.uol.com.br/conheca-as-maquinas-voadoras-de-santos-dumont/>. Acesso em 28 de ago. 2018.

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **Código de defesa do consumidor e código mundial de ética do turismo.** Águas de São Pedro: Editora Senac, 2001.

BARAT, Josef. **Globalização, logística e transporte aéreo.** São Paulo: Editora SENAC, 2012.

BASTOS, Humberto. **ABC dos transportes.** Salvador: Editora Ministérios da viação e Obras, 1955.

BENJAMIN, Antônio Hernan V. MARQUES, Claudia Lima, Bessa, Leonardo Rescoe. **Manual de direito do consumidor.** 2º ed. São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2009.

BRASIL, **Acórdão n.1099158, 07071770920178070001**, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO 8ª Turma Cível, Data de Julgamento: 24/05/2018, Publicado no DJE: 05/06/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada. Brasília, 2018

BRASIL, **Acórdão n.1104324, 07017364720178070001**, Relator: LEILA ARLANCH 7ª Turma Cível, Data de Julgamento: 20/06/2018, Publicado no PJe: 03/07/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada. Brasília, 2018.

BRASIL, **Acórdão n.1107171, 20160111009996APC**, Relator: GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA 3ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 28/06/2018, Publicado no DJE: 05/07/2018. Pág.: 202/206. Brasília, 2018.

BRASIL, Agência Nacional de Aviação Aérea (ANAC) **Resolução N° 400, de 13 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo. DOU de 14/12/2016 (n° 239, Seção 1, pág. 104) Brasília, 2016.

BRASIL, Agência Nacional de Aviação Aérea (ANAC). **Evolução do transporte aéreo no Brasil In: Anuário do transporte aéreo.** Disponível em: <http://www.anac.gov.br>. Acesso em: 08 de out. 2018.

BRASIL, **Código Civil. Lei n° 10.406 de Janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 24 de jul. 2018.

BRASIL, **Código de defesa do consumidor. Lei n°8.078 de 11 de Setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção dos direitos do consumidor e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 23 de jul. 2018.

BRASIL, **Código do Consumidor. Lei N° 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 30 out. 2018.

BRASIL, **Decreto nº 84.934, de 21 de Julho de 1980**. Que dispõe sobre atividades e serviços das agências de turismo. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acessado em: 25 de set. 2018.

BRASIL, **Lei das Agências. Lei nº 12.974, de 15 de maio de 2014**. Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 25 de set. 2018.

BRASIL, **Lei Geral do Turismo. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 25 de set. 2018.

BRASIL, Ministério Do Turismo. **Embratur**. Disponível em <<http://www.turismo.gov.br/institucional/2015-04-06-14-28-40.html> Acesso em 08/01/2019>. Acessado em: 02 de jan. 2019.

BRASIL, Ministério Do Turismo. **Segmentação do turismo e o mercado**. Disponível em: www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Segmentaxo_do_Mercado_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf. Acessado em: 10 de set. 2018.

BRASIL, TJDF. **Acórdão n.1120205, 07272864420178070001**, Relator: JOSÉ DIVINO 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 29/08/2018, Publicado no DJE: 03/09/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada. Brasília, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 20.704 de 24 de novembro de 1931**. Promulga a Convenção de Varsovia, para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 30 out. 2018.

CANDIOTO, Marcela Ferraz. **Agências de turismo no Brasil: embarque imediato pelo portão dos desafios**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2012.

CARVALHO, Gisélia Lima. **Perspectiva histórico-institucional da política nacional de turismo no Brasil (1934 - 2014)**. Fortaleza: Mercator - Revista de Geografia da UFC, 2016.

CAVALIERE FILHO, Sergio. **Programa de direito do consumidor**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil. Volume 2: Obrigações: Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

COUTINHO, Andreia Frederico. A responsabilidade civil das agências de turismo nas relações de consumo. In: **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: Editora OAB - Conselho Federal, 2018.

CUNHA, Licínio. **Economia e política do Turismo**. Lisboa: Editora: McGRAW-HILL, 1997.
DONATO, Maria Antonieta Zanardo. **Proteção ao consumidor: conceito e extensão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

EDRA, Fátima Priscila Morela. **Turismo e transporte aéreo**. Curitiba: Editora CRV, 2016.

FARIA, Sérgio Fraga Santos. **Fragments da história dos transportes**. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2001.

FERRAZ, Joandre Antonio. TAMBELLINI. **A responsabilidade civil das agências de turismo**. In: Fórum de Direito do Turismo, 3. ed. Recife: Editora Barauna, 2010.

FEUZ, Paulo Sérgio. **Direito do consumidor nos contratos de turismo**. São Paulo: Editora Edipro, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1997.

GONZÁLEZ, Maria. La política turística: una arena de acción autónoma. **Cuadernos de Turismo**. n° 27, 2011. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?artigo_id=9696&n_link=revista_artigos_leitura&revista_caderno=10>. Acessado em: 09 de nov. 2018.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LENZA, Pedro. BOLZAN, Fabricio. **Direito Do Consumidor Esquematizado**. São Paulo, Editora Saraiva, 2018.

LICKORISH, Leonard J. e JENKINS, Carson. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Editora Campus, 2000.

LUZARDI, Clarice. **A teoria do risco em face das relações de consumo**. In Jus.com.br. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/41908/a-teoria-do-risco-em-face-das-relacoes-de-consumo>. Acessado em: 05 de jan. 2019.

MAMEDE, Gadiston. **Agências, viagens e excursões: regras jurídicas, problemas e soluções**. Manole: São Paulo, 2003.

MOURA, Geraldo Bezerra de. **Transporte aéreo e responsabilidade civil**. São Paulo: Editora Aduaneiras, 1992.

OLIVEIRA, Tassiana Moura de. A responsabilidade solidária das agências de viagem nas relações de consumo: uma análise sob a ótica da Lei geral do Turismo e do CDC. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV. n. 89, 2011. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?artigo_id=9696&n_link=revista_artigos_leitura&revista_caderno=10. Acessado em: 06 de dez. 2018.

PAIVA, Clarissa Teixeira. O que caracteriza uma relação de consumo. **Revista Jus Navigandi**, INSS 1518-4862, Teresinha, n. 4401, 20 jul. 2015. Disponível em: Jus.com.br. Acessado em: 27 de nov. 2018.

PAIVA, Rafael Augusto de Moura. **Direito, Turismo e Consumo**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2012.

PALHARES, Guilherme Lohmann. **Transportes turísticos**. São Paulo: Editora Aleph, 2002.

PEREIRA, Luiz Eduardo. **As influências da sazonalidade de vendas no fluxo de caixa de uma microempresa do setor de alimentação na cidade de sombrio**. Monografia apresentada à Universidade do extremo sul Catarinense, UNESC. 2014.

PEREIRA, Luiz Eduardo. **As influências da sazonalidade de vendas no fluxo de caixa de uma microempresa do setor de alimentação na cidade de sombrio**. Disponível em: <<http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/2791/1/LUIZ%20EDUARDO%20PEREIRA.pdf>>. Acessado em: 03 de dez. 2018.

PETROCCHI, Mario. BONA, André. **Agências de turismo: Planejamento e gestão**. São Paulo: Editora Futura, 2013.

RODRIGUES, Marta Maria Martins. **Turismo e transporte aéreo: O novo paradigma das low-cost**. 2012, 196f. Dissertação de mestrado. Escola Superior De Hotelaria E Turismo Do Estoril. Lisboa, 2012.

SOLHA, Karina. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

SOUZA, José Washington Nascimento. **Direito do Consumidor nas relações de turismo**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=dd409260aea46a90>. Acessado em: 20 de out. 2018.

ANEXO

Anexo 1 – Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771, DE 17 de setembro de 2008.

Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1o Esta Lei estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.

Art. 2o Para os fins desta Lei, considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras.

Parágrafo único. As viagens e estadas de que trata o caput deste artigo devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade.

Art. 3o Caberá ao Ministério do Turismo estabelecer a Política Nacional de Turismo, planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional.

Parágrafo único. O poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro.

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA, DO PLANO E DO SISTEMA NACIONAL DE TURISMO

Seção I

Da Política Nacional de Turismo

Subseção I

Dos Princípios

Art. 4o A Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo - PNT estabelecido pelo Governo Federal.

Parágrafo único. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável.

Subseção II

Dos Objetivos

Art. 5o A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:

I - democratizar e propiciar o acesso ao turismo no País a todos os segmentos populacionais, contribuindo para a elevação do bem-estar geral;

II - reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda;

III - ampliar os fluxos turísticos, a permanência e o gasto médio dos turistas nacionais e estrangeiros no País, mediante a promoção e o apoio ao desenvolvimento do produto turístico brasileiro;

IV - estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, com vistas em atrair turistas nacionais e estrangeiros, diversificando os fluxos entre as unidades da Federação e buscando beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social;

V - propiciar o suporte a programas estratégicos de captação e apoio à realização de feiras e exposições de negócios, viagens de incentivo, congressos e eventos nacionais e internacionais;

VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;

VII - criar e implantar empreendimentos destinados às atividades de expressão cultural, de animação turística, entretenimento e lazer e de outros atrativos com capacidade de retenção e prolongamento do tempo de permanência dos turistas nas localidades;

VIII - propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural;

IX - preservar a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais eventualmente afetadas pela atividade turística;

X - prevenir e combater as atividades turísticas relacionadas aos abusos de natureza sexual e outras que afetem a dignidade humana, respeitadas as competências dos diversos órgãos governamentais envolvidos;

XI - desenvolver, ordenar e promover os diversos segmentos turísticos;

XII - implementar o inventário do patrimônio turístico nacional, atualizando-o regularmente;

XIII - propiciar os recursos necessários para investimentos e aproveitamento do espaço turístico nacional de forma a permitir a ampliação, a diversificação, a modernização e a segurança dos equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às preferências da demanda, e, também, às características ambientais e socioeconômicas regionais existentes;

XIV - aumentar e diversificar linhas de financiamentos para empreendimentos turísticos e para o desenvolvimento das pequenas e microempresas do setor pelos bancos e agências de desenvolvimento oficiais;

XV - contribuir para o alcance de política tributária justa e equânime, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, para as diversas entidades componentes da cadeia produtiva do turismo;

XVI - promover a integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infra-estrutura e serviços públicos necessários ao desenvolvimento turístico;

XVII - propiciar a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação dos serviços, da busca da originalidade e do aumento da produtividade dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados;

XVIII - estabelecer padrões e normas de qualidade, eficiência e segurança na prestação de serviços por parte dos operadores, empreendimentos e equipamentos turísticos;

XIX - promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho; e

XX - implementar a produção, a sistematização e o intercâmbio de dados estatísticos e informações relativas às atividades e aos empreendimentos turísticos instalados no País, integrando as universidades e os institutos de pesquisa públicos e privados na análise desses dados, na busca da melhoria da qualidade e credibilidade dos relatórios estatísticos sobre o setor turístico brasileiro.

Parágrafo único. Quando se tratar de unidades de conservação, o turismo será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade.

Seção II

Do Plano Nacional de Turismo - PNT

Art. 6o O Plano Nacional de Turismo - PNT será elaborado pelo Ministério do Turismo, ouvidos os segmentos públicos e privados interessados, inclusive o Conselho Nacional de Turismo, e aprovado pelo Presidente da República, com o intuito de promover:

I - a política de crédito para o setor, nela incluídos agentes financeiros, linhas de financiamento e custo financeiro;

II - a boa imagem do produto turístico brasileiro no mercado nacional e internacional;

III - a vinda de turistas estrangeiros e a movimentação de turistas no mercado interno;

IV - maior aporte de divisas ao balanço de pagamentos;

V - a incorporação de segmentos especiais de demanda ao mercado interno, em especial os idosos, os jovens e as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, pelo incentivo a programas de descontos e facilitação de deslocamentos, hospedagem e fruição dos produtos turísticos em geral e campanhas institucionais de promoção;

VI - a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico;

VII - a atenuação de passivos socioambientais eventualmente provocados pela atividade turística;

VIII - o estímulo ao turismo responsável praticado em áreas naturais protegidas ou não;

IX - a orientação às ações do setor privado, fornecendo aos agentes econômicos subsídios para planejar e executar suas atividades; e

X - a informação da sociedade e do cidadão sobre a importância econômica e social do turismo.

Parágrafo único. O PNT terá suas metas e programas revistos a cada 4 (quatro) anos, em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário, observado o interesse público, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.

Art. 7o O Ministério do Turismo, em parceria com outros órgãos e entidades integrantes da administração pública, publicará, anualmente, relatórios, estatísticas e balanços, consolidando e divulgando dados e informações sobre:

I - movimento turístico receptivo e emissivo;

II - atividades turísticas e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos; e

III - efeitos econômicos e sociais advindos da atividade turística.

Seção III

Do Sistema Nacional de Turismo

Subseção I

Da Organização e Composição

Art. 8º Fica instituído o Sistema Nacional de Turismo, composto pelos seguintes órgãos e entidades:

I - Ministério do Turismo;

II - EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo;

III - Conselho Nacional de Turismo; e

IV - Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

§ 1º Poderão ainda integrar o Sistema:

I - os fóruns e conselhos estaduais de turismo;

II - os órgãos estaduais de turismo; e

III - as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais.

§ 2º O Ministério do Turismo, Órgão Central do Sistema Nacional de Turismo, no âmbito de sua atuação, coordenará os programas de desenvolvimento do turismo, em interação com os demais integrantes.

Subseção II

Dos Objetivos

Art. 9º O Sistema Nacional de Turismo tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a:

I - atingir as metas do PNT;

II - estimular a integração dos diversos segmentos do setor, atuando em regime de cooperação com os órgãos públicos, entidades de classe e associações representativas voltadas à atividade turística;

III - promover a regionalização do turismo, mediante o incentivo à criação de organismos autônomos e de leis facilitadoras do desenvolvimento do setor, descentralizando a sua gestão; e

IV - promover a melhoria da qualidade dos serviços turísticos prestados no País.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Turismo, observadas as respectivas áreas de competência, deverão orientar-se, ainda, no sentido de:

I - definir os critérios que permitam caracterizar as atividades turísticas e dar homogeneidade à terminologia específica do setor;

II - promover os levantamentos necessários ao inventário da oferta turística nacional e ao estudo de demanda turística, nacional e internacional, com vistas em estabelecer parâmetros que orientem a elaboração e execução do PNT;

III - proceder a estudos e diligências voltados à quantificação, caracterização e regulamentação das ocupações e atividades, no âmbito gerencial e operacional, do setor turístico e à demanda e oferta de pessoal qualificado para o turismo;

IV - articular, perante os órgãos competentes, a promoção, o planejamento e a execução de obras de infra-estrutura, tendo em vista o seu aproveitamento para finalidades turísticas;

V - promover o intercâmbio com entidades nacionais e internacionais vinculadas direta ou indiretamente ao turismo;

VI - propor o tombamento e a desapropriação por interesse social de bens móveis e imóveis, monumentos naturais, sítios ou paisagens cuja conservação seja de interesse público, dado seu valor cultural e de potencial turístico;

VII - propor aos órgãos ambientais competentes a criação de unidades de conservação, considerando áreas de grande beleza cênica e interesse turístico; e

VIII - implantar sinalização turística de caráter informativo, educativo e, quando necessário, restritivo, utilizando linguagem visual padronizada nacionalmente, observados os indicadores de sinalização turística utilizados pela Organização Mundial de Turismo.

CAPÍTULO III

DA COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE DECISÕES E AÇÕES NO PLANO FEDERAL

Seção Única

Das Ações, Planos e Programas

Art. 10. O poder público federal promoverá a racionalização e o desenvolvimento uniforme e orgânico da atividade turística, tanto na esfera pública como privada, mediante programas e projetos consoantes com a Política Nacional de Turismo e demais políticas públicas pertinentes, mantendo a devida conformidade com as metas fixadas no PNT.

Art. 11. Fica criado o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, com a finalidade de compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e a consecução das metas do PNT com as demais políticas públicas, de forma que os planos, programas e projetos das diversas áreas do Governo Federal venham a incentivar:

I - a política de crédito e financiamento ao setor;

II - a adoção de instrumentos tributários de fomento à atividade turística mercantil, tanto no consumo como na produção;

III - o incremento ao turismo pela promoção adequada de tarifas aeroportuárias, em especial a tarifa de embarque, preços de passagens, tarifas diferenciadas ou estimuladoras relativas ao transporte turístico;

IV - as condições para afretamento relativas ao transporte turístico;

V - a facilitação de exigências, condições e formalidades, estabelecidas para o ingresso, saída e permanência de turistas no País, e as respectivas medidas de controle adotadas nos portos, aeroportos e postos de fronteira, respeitadas as competências dos diversos órgãos governamentais envolvidos;

VI - o levantamento de informações quanto à procedência e nacionalidade dos turistas estrangeiros, faixa etária, motivo da viagem e permanência estimada no País;

VII - a metodologia e o cálculo da receita turística contabilizada no balanço de pagamentos das contas nacionais;

VIII - a formação, a capacitação profissional, a qualificação, o treinamento e a reciclagem de mão-de-obra para o setor turístico e sua colocação no mercado de trabalho;

IX - o aproveitamento turístico de feiras, exposições de negócios, congressos e simpósios internacionais, apoiados logística, técnica ou financeiramente por órgãos governamentais, realizados em mercados potencialmente emissores de turistas para a divulgação do Brasil como destino turístico;

X - o fomento e a viabilização da promoção do turismo, visando à captação de turistas estrangeiros, solicitando inclusive o apoio da rede diplomática e consular do Brasil no exterior;

XI - o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte de turismo;

XII - a geração de empregos;

XIII - o estabelecimento de critérios de segurança na utilização de serviços e equipamentos turísticos; e

XIV - a formação de parcerias interdisciplinares com as entidades da administração pública federal, visando ao aproveitamento e ordenamento do patrimônio natural e cultural para fins turísticos.

Parágrafo único. O Comitê Interministerial de Facilitação Turística, cuja composição, forma de atuação e atribuições serão definidas pelo Poder Executivo, será presidido pelo Ministro de Estado do Turismo.

Art. 12. O Ministério do Turismo poderá buscar, no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, apoio técnico e financeiro para as iniciativas, planos e projetos

que visem ao fomento das empresas que exerçam atividade econômica relacionada à cadeia produtiva do turismo, com ênfase nas microempresas e empresas de pequeno porte.

Art. 13. O Ministério do Turismo poderá buscar, no Ministério da Educação e no Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito de suas respectivas competências, apoio para estimular as unidades da Federação emissoras de turistas à implantação de férias escolares diferenciadas, buscando minorar os efeitos da sazonalidade turística, caracterizada pelas alta e baixa temporadas.

Parágrafo único. O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Turismo, poderá oferecer estímulos e vantagens especiais às unidades da Federação emissoras de turistas em função do disposto neste artigo.

Art. 14. O Ministério do Turismo, diretamente ou por intermédio do Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, poderá utilizar, mediante delegação ou convênio, os serviços das representações diplomáticas, econômicas e culturais do Brasil no exterior para a execução de suas tarefas de captação de turistas, eventos e investidores internacionais para o País e de apoio à promoção e à divulgação de informações turísticas nacionais, com vistas na formação de uma rede de promoção internacional do produto turístico brasileiro, intercâmbio tecnológico com instituições estrangeiras e à prestação de assistência turística aos que dela necessitarem.

CAPÍTULO IV

DO FOMENTO À ATIVIDADE TURÍSTICA

Seção I

Da Habilitação a Linhas de Crédito Oficiais e ao Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR

Art. 15. As pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos, que desenvolverem programas e projetos turísticos poderão receber apoio financeiro do poder público, mediante:

- I - cadastro efetuado no Ministério do Turismo, no caso de pessoas de direito privado; e
- II - participação no Sistema Nacional de Turismo, no caso de pessoas de direito público.

Seção II

Do Suporte Financeiro às Atividades Turísticas

Art. 16. O suporte financeiro ao setor turístico será viabilizado por meio dos seguintes mecanismos operacionais de canalização de recursos:

- I - da lei orçamentária anual, alocado ao Ministério do Turismo e à Embratur;
- II - do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR;
- III - de linhas de crédito de bancos e instituições federais;

IV - de agências de fomento ao desenvolvimento regional;

V - alocados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

VI - de organismos e entidades nacionais e internacionais; e

VII - da securitização de recebíveis originários de operações de prestação de serviços turísticos, por intermédio da utilização de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios - FIDC e de Fundos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios - FICFIDC, observadas as normas do Conselho Monetário Nacional - CMN e da Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

Parágrafo único. O poder público federal poderá viabilizar, ainda, a criação de mecanismos de investimentos privados no setor turístico.

Art. 17. (VETADO)

Seção III

Do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR

Art. 18. O Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, criado pelo Decreto-Lei no 1.191, de 27 de outubro de 1971, alterado pelo Decreto-Lei no 1.439, de 30 de dezembro de 1975, ratificado pela Lei no 8.181, de 28 de março de 1991, terá seu funcionamento e condições operacionais regulados em ato do Ministro de Estado do Turismo.

Art. 19. O Fungetur tem por objeto o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, projetos, ações e empreendimentos reconhecidos pelo Ministério do Turismo como de interesse turístico, os quais deverão estar abrangidos nos objetivos da Política Nacional de Turismo, bem como consoantes com as metas traçadas no PNT, explicitados nesta Lei.

Parágrafo único. As aplicações dos recursos do Fungetur, para fins do disposto neste artigo, serão objeto de normas, definições e condições a serem fixadas pelo Ministério do Turismo, em observância à legislação em vigor.

Art. 20. Constituem recursos do Fungetur:

I - recursos do orçamento geral da União;

II - contribuições, doações, subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;

III – (VETADO);

IV - devolução de recursos de projetos não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa;

V - reembolso das operações de crédito realizadas a título de financiamento reembolsável;

VI - recebimento de dividendos ou da alienação das participações acionárias do próprio Fundo e da Embratur em empreendimentos turísticos;

VII - resultado das aplicações em títulos públicos federais;

VIII - quaisquer outros depósitos de pessoas físicas ou jurídicas realizados a seu crédito;

IX - receitas eventuais e recursos de outras fontes que vierem a ser definidas; e

X - superávit financeiro de cada exercício.

Parágrafo único. A operacionalização do Fungetur poderá ser feita por intermédio de agentes financeiros.

CAPÍTULO V

DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS

Seção I

Da Prestação de Serviços Turísticos

Subseção I

Do Funcionamento e das Atividades

Art. 21. Consideram-se prestadores de serviços turísticos, para os fins desta Lei, as sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo:

I - meios de hospedagem;

II - agências de turismo;

III - transportadoras turísticas;

IV - organizadoras de eventos;

V - parques temáticos; e

VI - acampamentos turísticos.

Parágrafo único. Poderão ser cadastradas no Ministério do Turismo, atendidas as condições próprias, as sociedades empresárias que prestem os seguintes serviços:

I - restaurantes, cafeterias, bares e similares;

II - centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares;

III - parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer;

IV - marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva;

V - casas de espetáculos e equipamentos de animação turística;

VI - organizadores, promotores e prestadores de serviços de infra-estrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos;

VII - locadoras de veículos para turistas; e

VIII - prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades.

Art. 22. Os prestadores de serviços turísticos estão obrigados ao cadastro no Ministério do Turismo, na forma e nas condições fixadas nesta Lei e na sua regulamentação.

§ 1o As filiais são igualmente sujeitas ao cadastro no Ministério do Turismo, exceto no caso de estande de serviço de agências de turismo instalado em local destinado a abrigar evento de caráter temporário e cujo funcionamento se restrinja ao período de sua realização.

§ 2o O Ministério do Turismo expedirá certificado para cada cadastro deferido, inclusive de filiais, correspondente ao objeto das atividades turísticas a serem exercidas.

§ 3o Somente poderão prestar serviços de turismo a terceiros, ou intermediá-los, os prestadores de serviços turísticos referidos neste artigo quando devidamente cadastrados no Ministério do Turismo.

§ 4o O cadastro terá validade de 2 (dois) anos, contados da data de emissão do certificado.

§ 5o O disposto neste artigo não se aplica aos serviços de transporte aéreo.

Subseção II

Dos Meios de Hospedagem

Art. 23. Consideram-se meios de hospedagem os empreendimentos ou estabelecimentos, independentemente de sua forma de constituição, destinados a prestar serviços de alojamento temporário, ofertados em unidades de frequência individual e de uso exclusivo do hóspede, bem como outros serviços necessários aos usuários, denominados de serviços de hospedagem, mediante adoção de instrumento contratual, tácito ou expresso, e cobrança de diária.

§ 1o Os empreendimentos ou estabelecimentos de hospedagem que explorem ou administrem, em condomínios residenciais, a prestação de serviços de hospedagem em unidades mobiliadas e equipadas, bem como outros serviços oferecidos a hóspedes, estão sujeitos ao cadastro de que trata esta Lei e ao seu regulamento.

§ 2o Considera-se prestação de serviços de hospedagem em tempo compartilhado a administração de intercâmbio, entendida como organização e permuta de períodos de ocupação entre cessionários de unidades habitacionais de distintos meios de hospedagem.

§ 3o Não descaracteriza a prestação de serviços de hospedagem a divisão do empreendimento em unidades hoteleiras, assim entendida a atribuição de natureza jurídica autônoma às unidades habitacionais que o compõem, sob titularidade de diversas pessoas, desde que sua destinação funcional seja apenas e exclusivamente a de meio de hospedagem.

§ 4o Entende-se por diária o preço de hospedagem correspondente à utilização da unidade habitacional e dos serviços incluídos, no período de 24 (vinte e quatro) horas, compreendido nos horários fixados para entrada e saída de hóspedes.

Art. 24. Os meios de hospedagem, para obter o cadastramento, devem preencher pelo menos um dos seguintes requisitos:

I - possuir licença de funcionamento, expedida pela autoridade competente, para prestar serviços de hospedagem, podendo tal licença objetivar somente partes da edificação; e

II - no caso dos empreendimentos ou estabelecimentos conhecidos como condomínio hoteleiro, flat, flat-hotel, hotel-residence, loft, apart-hotel, apart-service condominial, condohotel e similares, possuir licença edilícia de construção ou certificado de conclusão de construção, expedidos pela autoridade competente, acompanhados dos seguintes documentos:

a) convenção de condomínio ou memorial de incorporação ou, ainda, instrumento de instituição condominial, com previsão de prestação de serviços hoteleiros aos seus usuários, condôminos ou não, com oferta de alojamento temporário para hóspedes mediante contrato de hospedagem no sistema associativo, também conhecido como pool de locação;

b) documento ou contrato de formalização de constituição do pool de locação, como sociedade em conta de participação, ou outra forma legal de constituição, com a adesão dos proprietários de pelo menos 60% (sessenta por cento) das unidades habitacionais à exploração hoteleira do empreendimento;

c) contrato em que esteja formalizada a administração ou exploração, em regime solidário, do empreendimento imobiliário como meio de hospedagem de responsabilidade de prestador de serviço hoteleiro cadastrado no Ministério do Turismo;

d) certidão de cumprimento às regras de segurança contra riscos aplicáveis aos estabelecimentos comerciais; e

e) documento comprobatório de enquadramento sindical da categoria na atividade de hotéis, exigível a contar da data de eficácia do segundo dissídio coletivo celebrado na vigência desta Lei.

§ 1o Para a obtenção do cadastro no Ministério do Turismo, os empreendimentos de que trata o inciso II do caput deste artigo, caso a licença edilícia de construção tenha sido emitida após a vigência desta Lei, deverão apresentar, necessariamente, a licença de funcionamento.

§ 2o O disposto nesta Lei não se aplica aos empreendimentos imobiliários, organizados sob forma de condomínio, que contem com instalações e serviços de hotelaria à disposição dos moradores, cujos proprietários disponibilizem suas unidades exclusivamente para uso residencial ou para serem utilizadas por terceiros, com esta finalidade, por períodos superiores a 90 (noventa) dias, conforme legislação específica.

Art. 25. O Poder Executivo estabelecerá em regulamento:

I - as definições dos tipos e categorias de classificação e qualificação de empreendimentos e estabelecimentos de hospedagem, que poderão ser revistos a qualquer tempo;

II - os padrões, critérios de qualidade, segurança, conforto e serviços previstos para cada tipo de categoria definido; e

III - os requisitos mínimos relativos a serviços, aspectos construtivos, equipamentos e instalações indispensáveis ao deferimento do cadastro dos meios de hospedagem.

Parágrafo único. A obtenção da classificação conferirá ao empreendimento chancela oficial representada por selos, certificados, placas e demais símbolos, o que será objeto de publicidade específica em página eletrônica do Ministério do Turismo, disponibilizada na rede mundial de computadores.

Art. 26. Os meios de hospedagem deverão fornecer ao Ministério do Turismo, em periodicidade por ele determinada, as seguintes informações:

I - perfil dos hóspedes recebidos, distinguindo-os por nacionalidade; e

II - registro quantitativo de hóspedes, taxas de ocupação, permanência média e número de hóspedes por unidade habitacional.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, os meios de hospedagem utilizarão as informações previstas nos impressos Ficha Nacional de Registro de Hóspedes - FNRH e Boletim de Ocupação Hoteleira - BOH, na forma em que dispuser o regulamento.

Subseção III

Das Agências de Turismo

Art. 27. Compreende-se por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente.

§ 1o São considerados serviços de operação de viagens, excursões e passeios turísticos, a organização, contratação e execução de programas, roteiros, itinerários, bem como recepção, transferência e a assistência ao turista.

§ 2o O preço do serviço de intermediação é a comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo desses fornecedores, facultando-se à agência de turismo cobrar taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados.

§ 3o As atividades de intermediação de agências de turismo compreendem a oferta, a reserva e a venda a consumidores de um ou mais dos seguintes serviços turísticos fornecidos por terceiros:

I - passagens;

II - acomodações e outros serviços em meios de hospedagem; e

III - programas educacionais e de aprimoramento profissional.

§ 4o As atividades complementares das agências de turismo compreendem a intermediação ou execução dos seguintes serviços:

I - obtenção de passaportes, vistos ou qualquer outro documento necessário à realização de viagens;

II - transporte turístico;

III - desembarço de bagagens em viagens e excursões;

IV - locação de veículos;

V - obtenção ou venda de ingressos para espetáculos públicos, artísticos, esportivos, culturais e outras manifestações públicas;

VI - representação de empresas transportadoras, de meios de hospedagem e de outras fornecedoras de serviços turísticos;

VII - apoio a feiras, exposições de negócios, congressos, convenções e congêneres;

VIII - venda ou intermediação remunerada de seguros vinculados a viagens, passeios e excursões e de cartões de assistência ao viajante;

IX - venda de livros, revistas e outros artigos destinados a viajantes; e

X - acolhimento turístico, consistente na organização de visitas a museus, monumentos históricos e outros locais de interesse turístico.

§ 5o A intermediação prevista no § 2o deste artigo não impede a oferta, reserva e venda direta ao público pelos fornecedores dos serviços nele elencados.

§ 6o (VETADO)

§ 7o As agências de turismo que operam diretamente com frota própria deverão atender aos requisitos específicos exigidos para o transporte de superfície.

Subseção IV

Das Transportadoras Turísticas

Art. 28. Consideram-se transportadoras turísticas as empresas que tenham por objeto social a prestação de serviços de transporte turístico de superfície, caracterizado pelo deslocamento de pessoas em veículos e embarcações por vias terrestres e aquáticas, compreendendo as seguintes modalidades:

I - pacote de viagem: itinerário realizado em âmbito municipal, intermunicipal, interestadual ou internacional que incluam, além do transporte, outros serviços turísticos como hospedagem, visita a locais turísticos, alimentação e outros;

II - passeio local: itinerário realizado para visitação a locais de interesse turístico do município ou vizinhança, sem incluir pernoite;

III - traslado: percurso realizado entre as estações terminais de embarque e desembarque de passageiros, meios de hospedagem e locais onde se realizem congressos, convenções, feiras, exposições de negócios e respectivas programações sociais; e

IV - especial: ajustado diretamente por entidades civis associativas, sindicais, de classe, desportivas, educacionais, culturais, religiosas, recreativas e grupo de pessoas físicas e de pessoas jurídicas, sem objetivo de lucro, com transportadoras turísticas, em âmbito municipal, intermunicipal, interestadual e internacional.

Art. 29. O Ministério do Turismo, ouvidos os demais órgãos competentes sobre a matéria, fixará:

I - as condições e padrões para a classificação em categorias de conforto e serviços dos veículos terrestres e embarcações para o turismo; e

II - os padrões para a identificação oficial a ser usada na parte externa dos veículos terrestres e embarcações referidas no inciso I do caput deste artigo.

Subseção V

Das Organizadoras de Eventos

Art. 30. Compreendem-se por organizadoras de eventos as empresas que têm por objeto social a prestação de serviços de gestão, planejamento, organização, promoção, coordenação, operacionalização, produção e assessoria de eventos.

§ 1o As empresas organizadoras de eventos distinguem-se em 2 (duas) categorias: as organizadoras de congressos, convenções e congêneres de caráter comercial, técnico-científico, esportivo, cultural, promocional e social, de interesse profissional, associativo e institucional, e as organizadoras de feiras de negócios, exposições e congêneres.

§ 2o O preço do serviço das empresas organizadoras de eventos é o valor cobrado pelos serviços de organização, a comissão recebida pela intermediação na captação de recursos financeiros para a realização do evento e a taxa de administração referente à contratação de serviços de terceiros.

Subseção VI

Dos Parques Temáticos

Art. 31. Consideram-se parques temáticos os empreendimentos ou estabelecimentos que tenham por objeto social a prestação de serviços e atividades, implantados em local fixo e de forma permanente, ambientados tematicamente, considerados de interesse turístico pelo Ministério do Turismo.

Subseção VII

Dos Acampamentos Turísticos

Art. 32. Consideram-se acampamentos turísticos as áreas especialmente preparadas para a montagem de barracas e o estacionamento de reboques habitáveis, ou equipamento similar, dispondo, ainda, de instalações, equipamentos e serviços específicos para facilitar a permanência dos usuários ao ar livre.

Parágrafo único. O Poder Executivo discriminará, mediante regulamentação, os equipamentos mínimos necessários para o enquadramento do prestador de serviço na atividade de que trata o caput deste artigo.

Subseção VIII

Dos Direitos

Art. 33. São direitos dos prestadores de serviços turísticos cadastrados no Ministério do Turismo, resguardadas as diretrizes da Política Nacional de Turismo, na forma desta Lei:

I - o acesso a programas de apoio, financiamentos ou outros benefícios constantes da legislação de fomento ao turismo;

II - a menção de seus empreendimentos ou estabelecimentos empresariais, bem como dos serviços que exploram ou administram, em campanhas promocionais do Ministério do Turismo e da Embratur, para as quais contribuam financeiramente; e

III - a utilização de siglas, palavras, marcas, logomarcas, número de cadastro e selos de qualidade, quando for o caso, em promoção ou divulgação oficial para as quais o Ministério do Turismo e a Embratur contribuam técnica ou financeiramente.

Subseção IX

Dos Deveres

Art. 34. São deveres dos prestadores de serviços turísticos:

I - mencionar e utilizar, em qualquer forma de divulgação e promoção, o número de cadastro, os símbolos, expressões e demais formas de identificação determinadas pelo Ministério do Turismo;

II - apresentar, na forma e no prazo estabelecido pelo Ministério do Turismo, informações e documentos referentes ao exercício de suas atividades, empreendimentos, equipamentos e

serviços, bem como ao perfil de atuação, qualidades e padrões dos serviços por eles oferecidos;

III - manter, em suas instalações, livro de reclamações e, em local visível, cópia do certificado de cadastro; e

IV - manter, no exercício de suas atividades, estrita obediência aos direitos do consumidor e à legislação ambiental.

Seção II

Da Fiscalização

Art. 35. O Ministério do Turismo, no âmbito de sua competência, fiscalizará o cumprimento desta Lei por toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, que exerça a atividade de prestação de serviços turísticos, cadastrada ou não, inclusive as que adotem, por extenso ou de forma abreviada, expressões ou termos que possam induzir em erro quanto ao real objeto de suas atividades.

Seção III

Das Infrações e das Penalidades

Subseção I

Das Penalidades

Art. 36. A não-observância do disposto nesta Lei sujeitará os prestadores de serviços turísticos, observado o contraditório e a ampla defesa, às seguintes penalidades:

I - advertência por escrito;

II - multa;

III - cancelamento da classificação;

IV - interdição de local, atividade, instalação, estabelecimento empresarial, empreendimento ou equipamento; e

V - cancelamento do cadastro.

§ 1º As penalidades previstas nos incisos II a V do caput deste artigo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

§ 2º A aplicação da penalidade de advertência não dispensa o infrator da obrigação de fazer ou deixar de fazer, interromper, cessar, reparar ou sustar de imediato o ato ou a omissão caracterizada como infração, sob pena de incidência de multa ou aplicação de penalidade mais grave.

§ 3o A penalidade de multa será em montante não inferior a R\$ 350,00 (trezentos e cinqüenta reais) e não superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

§ 4o Regulamento disporá sobre critérios para gradação dos valores das multas.

§ 5o A penalidade de interdição será mantida até a completa regularização da situação, ensejando a reincidência de tal ocorrência aplicação de penalidade mais grave.

§ 6o A penalidade de cancelamento da classificação ensejará a retirada do nome do prestador de serviços turísticos da página eletrônica do Ministério do Turismo, na qual consta o rol daqueles que foram contemplados com a chancela oficial de que trata o parágrafo único do art. 25 desta Lei.

§ 7o A penalidade de cancelamento de cadastro implicará a paralisação dos serviços e a apreensão do certificado de cadastro, sendo deferido prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência do infrator, para regularização de compromissos assumidos com os usuários, não podendo, no período, assumir novas obrigações.

§ 8o As penalidades referidas nos incisos III a V do caput deste artigo acarretarão a perda, no todo, ou em parte, dos benefícios, recursos ou incentivos que estejam sendo concedidos ao prestador de serviços turísticos.

Art. 37. Serão observados os seguintes fatores na aplicação de penalidades:

I - natureza das infrações;

II - menor ou maior gravidade da infração, considerados os prejuízos dela decorrentes para os usuários e para o turismo nacional; e

III - circunstâncias atenuantes ou agravantes, inclusive os antecedentes do infrator.

§ 1o Constituirão circunstâncias atenuantes a colaboração com a fiscalização e a presteza no ressarcimento dos prejuízos ou reparação dos erros.

§ 2o Constituirão circunstâncias agravantes a reiterada prática de infrações, a sonegação de informações e documentos e os obstáculos impostos à fiscalização.

§ 3o O Ministério do Turismo manterá sistema cadastral de informações no qual serão registradas as infrações e as respectivas penalidades aplicadas.

Art. 38. A multa a ser cominada será graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida, a condição econômica do fornecedor, bem como com a imagem do turismo nacional, devendo sua aplicação ser precedida do devido procedimento administrativo, e ser levados em conta os seguintes fatores:

I - maior ou menor gravidade da infração; e

II - circunstâncias atenuantes ou agravantes.

§ 1o As multas a que se refere esta Lei, devidamente atualizadas na data de seu efetivo pagamento, serão recolhidas à conta única do Tesouro Nacional.

§ 2o Os débitos decorrentes do não-pagamento, no prazo de 30 (trinta) dias, de multas aplicadas pelo Ministério do Turismo serão, após apuradas sua liquidez e certeza, inscritos na Dívida Ativa da União.

Art. 39. Caberá pedido de reconsideração, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir da efetiva ciência pelo interessado, à autoridade que houver proferido a decisão de aplicar a penalidade, a qual decidirá no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 1o No caso de indeferimento, o interessado poderá, no prazo de 10 (dez) dias, contados da ciência da decisão, apresentar recurso hierárquico, com efeito suspensivo, para uma junta de recursos, com composição tripartite formada por 1 (um) representante dos empregadores, 1 (um) representante dos empregados, ambos escolhidos entre as associações de classe componentes do Conselho Nacional de Turismo, e 1 (um) representante do Ministério do Turismo.

§ 2o Os critérios para composição e a forma de atuação da junta de recursos, de que trata o § 1o deste artigo, serão regulamentados pelo Poder Executivo.

Art. 40. Cumprida a penalidade e cessados os motivos de sua aplicação, os prestadores de serviços turísticos poderão requerer reabilitação.

Parágrafo único. Deferida a reabilitação, as penalidades anteriormente aplicadas deixarão de constituir agravantes, no caso de novas infrações, nas seguintes condições:

I - decorridos 180 (cento e oitenta) dias sem a ocorrência de novas infrações nos casos de advertência;

II - decorridos 2 (dois) anos sem a ocorrência de novas infrações nos casos de multa ou cancelamento da classificação; e

III - decorridos 5 (cinco) anos, sem a ocorrência de novas infrações, nos casos de interdição de local, atividade, instalação, estabelecimento empresarial, empreendimento ou equipamento ou cancelamento de cadastro.

Subseção II

Das Infrações

Art. 41. Prestar serviços de turismo sem o devido cadastro no Ministério do Turismo ou não atualizar cadastro com prazo de validade vencido:

Pena - multa e interdição do local e atividade, instalação, estabelecimento empresarial, empreendimento ou equipamento.

Parágrafo único. A penalidade de interdição será mantida até a completa regularização da situação, ensejando a reincidência de tal ocorrência aplicação de penalidade mais grave.

Art. 42. Não fornecer os dados e informações previstos no art. 26 desta Lei:

Pena - advertência por escrito.

Art. 43. Não cumprir com os deveres insertos no art. 34 desta Lei:

Pena - advertência por escrito.

Parágrafo único. No caso de não-observância dos deveres insertos no inciso IV do caput do art. 34 desta Lei, caberá aplicação de multa, conforme dispuser Regulamento.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 44. O Ministério do Turismo poderá delegar competência para o exercício de atividades e atribuições específicas estabelecidas nesta Lei a órgãos e entidades da administração pública, inclusive de demais esferas federativas, em especial das funções relativas ao cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a aplicação de penalidades e arrecadação de receitas.

Art. 45. Os prestadores de serviços turísticos cadastrados na data da publicação desta Lei deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei quando expirado o prazo de validade do certificado de cadastro.

Art. 46. (VETADO)

Art. 47. (VETADO)

Art. 48. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observado, quanto ao seu art. 46, o disposto no inciso I do caput do art. 106 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Art. 49. Ficam revogados:

I - a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977;

II - o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986; e

III - os incisos VIII e X do caput e os §§ 2o e 3o do art. 3o, o inciso VIII do caput do art. 6o e o art. 8o da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991.

Brasília, 17 de setembro de 2008; 187o da Independência e 120o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Celso Luiz Nunes Amorim

Guido Mantega

Alfredo Nascimento

Miguel Jorge

Paulo Bernardo Silva
Carlos Minc
Luiz Eduardo Pereira Barreto Filho