

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO - UNINOVE  
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

**AGÊNCIAS REGULADORAS E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NO  
TRANSPORTE AÉREO: UM ESTUDO DE CASO DO PL 3514/2015**

EZIO VEIGA

São Paulo, 2025.

EZIO VEIGA

**AGÊNCIAS REGULADORAS E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NO  
TRANSPORTE AÉREO: UM ESTUDO DE CASO DO PL 3514/2015**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, orientado pela Professora Dr.<sup>a</sup> Dr. h. c. Cláudia Lima Marques.

São Paulo, 2025.

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ezio Veiga. Devanir

Agências reguladoras e a proteção do consumidor no transporte aéreo: um estudo de caso do PL 3514/2015. / Devanir Ezio Veiga. 2025.

181 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2025.

Orientador (a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cláudia Lima Marques.

1. Transporte aéreo. 2. Proteção do consumidor. 3. Regulação. 4. ANAC. 5. Código de defesa do consumidor.

I. Marques, Cláudia Lima. II. Título.

CDU 34

**DEVANIR EZIO VEIGA**  
**AGÊNCIAS REGULADORAS E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR**  
**NOTRANSORTE AÉREO: UM ESTUDO DE CASO DO PL 3514/2015**

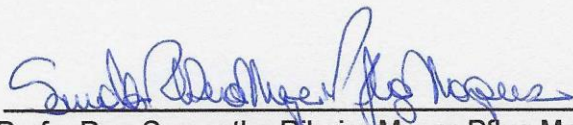
Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação Stricto  
Sensu em Direito da Universidade  
Nove de Julho como parte das  
exigências para a obtenção do título  
de Mestre em Direito.

São Paulo, 18 de novembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Claudia Lima Marques  
Orientador  
UNINOVE



---

Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques  
Examinador Interno  
UNINOVE

---

*Diógenes Faria de Carvalho*  
Prof. Dr. Diógenes Faria de Carvalho  
Examinadora Externa  
UFG

À minha família, pelo apoio incondicional, pela paciência e pela compreensão nos momentos de ausência, fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos professores que contribuíram para minha formação acadêmica e jurídica, em especial àqueles que estimularam o pensamento crítico, o rigor científico e o compromisso com a função social do Direito.

A todos que acreditam que a pesquisa jurídica deve servir à proteção dos direitos fundamentais e ao aprimoramento das instituições públicas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família pelo suporte concreto que tornou possível a dedicação à pesquisa, oferecendo estabilidade, incentivo e compreensão ao longo de todo o percurso acadêmico.

Registro meu agradecimento aos professores do Programa de Pós-Graduação, cujas contribuições teóricas, metodológicas e críticas foram fundamentais para a construção e o amadurecimento deste trabalho. Em especial, agradeço à minha orientadora Professora Dra. Dr. h. c. Claudia Lima Marques pela orientação segura, pela exigência intelectual e pelo constante estímulo ao aprofundamento analítico.

Agradeço aos colegas de pesquisa e de profissão pelas trocas acadêmicas e práticas que contribuíram para a reflexão crítica desenvolvida, bem como às instituições e aos profissionais que, direta ou indiretamente, auxiliaram na compreensão empírica dos temas abordados.

Por fim, agradeço à própria experiência acadêmica, que reafirma o valor da pesquisa jurídica comprometida com a coerência normativa, a segurança jurídica e a efetividade dos direitos fundamentais.

*“A virtude é um meio-termo entre dois vícios,  
um por excesso e outro por deficiência.”*  
(ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*, II, 6).

## RESUMO

O presente estudo analisa criticamente a atuação das agências reguladoras, com ênfase na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), diante do desafio de compatibilizar a regulação setorial do transporte aéreo com a tutela do consumidor assegurada pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC). O foco recai sobre a possibilidade de transferência da responsabilidade regulatória quanto ao direito de arrependimento, previsto no art. 49 do CDC, e suas repercussões para a efetividade da proteção jurídica nas contratações eletrônicas de transporte aéreo. Parte-se da hipótese de que, embora a regulação técnica da ANAC proporcione ganhos de eficiência e especialização, sua sobreposição ao regime legal consumerista pode fragilizar direitos fundamentais e gerar conflitos normativos. Adota-se abordagem dedutiva e método jurídico-normativo, aliados à análise comparativa de legislações, projetos de lei, notadamente o PL 3.514/2015, resoluções administrativas e experiências internacionais, bem como à análise de decisões do STF, STJ, TJSP e TJDFT. Os resultados indicam três eixos centrais: (i) a relevância técnica das agências para a concretização de políticas públicas setoriais; (ii) os riscos de captura regulatória e de mitigação da proteção mínima assegurada pelo CDC; e (iii) a necessidade de mecanismos de harmonização entre o direito regulatório e o direito do consumidor. Conclui-se que a ANAC deve atuar de forma complementar, com base em parâmetros de controle jurídico e em matrizes de risco regulatório orientadas por impactos reais sobre direitos fundamentais, de modo a preservar a primazia do CDC como núcleo de proteção do consumidor nas relações contratuais do transporte aéreo.

**Palavras-chave:** Transporte aéreo. Proteção do consumidor. Regulação. ANAC. Código de Defesa do Consumidor.

## ABSTRACT

This study offers a critical analysis of the role of regulatory agencies, with special emphasis on the Brazilian Civil Aviation Agency (ANAC), in addressing the challenge of harmonizing sectoral regulation in air transport with the consumer protection framework established by the Consumer Defense Code (CDC). The central focus lies on the potential transfer of regulatory responsibility over the right of withdrawal, as provided in Article 49 of the CDC, and its implications for the effectiveness of legal protection in electronic contracting within the air transport sector. The research hypothesis is that, although ANAC's technical regulation enhances efficiency and specialization, its overlap with the consumer protection regime may weaken fundamental rights and generate normative conflicts. The study adopts a deductive approach and a legal-normative method, combined with a comparative analysis of legislation, policy drafts — particularly Bill No. 3,514/2015 — administrative resolutions, and international experiences, as well as a jurisprudential analysis of decisions rendered by the Brazilian Supreme Federal Court (STF), the Superior Court of Justice (STJ), the São Paulo State Court of Appeals (TJSP), and the Federal District Court of Appeals (TJDFT). The findings reveal three main dimensions: (i) the technical contribution of regulatory agencies to the implementation of sectoral public policies; (ii) the risks of regulatory capture and the erosion of the minimum protection guaranteed by the CDC; and (iii) the need for mechanisms of normative harmonization between regulatory law and consumer law. The study concludes that ANAC must act in a complementary manner, guided by legal oversight parameters and regulatory risk matrices based on the real impact on fundamental rights, in order to preserve the primacy of the CDC as the core instrument for consumer protection in contractual relations within the air transport market.

**Keywords:** Air transport. Consumer protection. Regulation. ANAC. Consumer Protection Code.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                      | <b>12</b>  |
| <b>CAPÍTULO I – CONTEXTO E EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR ..</b>                                                                         | <b>17</b>  |
| 1.1 Introdução à Evolução do Direito do Consumidor no Brasil.....                                                                            | 18         |
| 1.2 Contextualização Histórica do CDC .....                                                                                                  | 21         |
| 1.3 Princípios da Vulnerabilidade e da Proteção .....                                                                                        | 25         |
| 1.4 Interpretação do CDC e Aplicação dos Princípios Jurídicos .....                                                                          | 28         |
| 1.5 O CDC na Sociedade Contemporânea .....                                                                                                   | 32         |
| <b>CAPÍTULO II – AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A FUNÇÃO PROTETIVA DO CONSUMIDOR.....</b>                                                         | <b>37</b>  |
| 2.1 Histórico e Funções das Agências Reguladoras no Brasil .....                                                                             | 38         |
| 2.2 O Dever do Estado e a Proteção do Consumidor .....                                                                                       | 53         |
| 2.3 A Transferência de Responsabilidade Normativa para Agências .....                                                                        | 60         |
| 2.4 Impacto da Regulação no Setor de Transportes, com Ênfase no Transporte Aéreo.....                                                        | 67         |
| <b>CAPÍTULO III – A ANÁLISE DO PL 3.514/2015: DIREITO DE ARREPENDIMENTO, TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE E DESAFIOS REGULATÓRIOS....</b>   | <b>78</b>  |
| 3.1 Contextualização do PL 3.514/2015.....                                                                                                   | 79         |
| 3.2 Atualização do Código de Defesa do Consumidor .....                                                                                      | 83         |
| 3.3 O Direito de Arrependimento nas Contratações Eletrônicas .....                                                                           | 86         |
| 3.4 A Transferência de Responsabilidade para a ANAC .....                                                                                    | 90         |
| 3.5 A Captura das Agências Reguladoras .....                                                                                                 | 98         |
| <b>CAPÍTULO IV – INTERSECÇÃO ENTRE DECISÕES DO STF, NORMAS INTERNACIONAIS E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NO TRANSPORTE AÉREO .....</b>             | <b>106</b> |
| 4.1 Fundamentos Normativos e a Tensão entre o CDC e a Convenção de Montreal.....                                                             | 107        |
| 4.2 A Jurisprudência do STF e a Dualidade da Responsabilidade Civil Aérea                                                                    | 110        |
| 4.3 O Diálogo das Fontes como Técnica de Harmonização Normativa .....                                                                        | 113        |
| 4.4 A Vulnerabilidade Digital, Regulação Setorial e Efetividade da Tutela.....                                                               | 117        |
| <b>CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS: SÍNTESE, RISCOS E PROPOSTAS PARA A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NO TRANSPORTE AÉREO .....</b> | <b>122</b> |
| 5.1 Síntese dos Argumentos Analisados.....                                                                                                   | 122        |
| 5.2 Análise dos Riscos para o Consumidor .....                                                                                               | 129        |

|                                                                                           |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5.3 A Inconstitucionalidade da Delegação do Direito de Arrependimento à ANAC .....</b> | <b>135</b> |
| <b>5.4 Propostas para uma Regulação Integrada e Eficiente .....</b>                       | <b>142</b> |
| <b>5.5 Contribuições para o Debate Acadêmico e Prático .....</b>                          | <b>149</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                         | <b>157</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                   | <b>161</b> |

## INTRODUÇÃO

O transporte aéreo tornou-se, nas últimas décadas, um elemento estruturante da mobilidade contemporânea, conectando regiões, ampliando oportunidades econômicas e influenciando de modo significativo a experiência de consumo no ambiente digital. A expansão do setor no Brasil, especialmente a partir dos anos 2000, associada à crescente digitalização das relações contratuais, transformou profundamente a dinâmica entre empresas aéreas e passageiros. A contratação de passagens pela internet, o uso intensivo de tecnologias de precificação e a automação dos processos criaram um ambiente propício à inovação, mas também revelaram vulnerabilidades, assimetrias informacionais e um quadro de crescente judicialização.

Nesse cenário, a proteção do consumidor, constitucionalmente assegurada pelo art. 5º, XXXII, e pelo art. 170, V, da Constituição Federal, assume papel central. Ao mesmo tempo, o transporte aéreo é reconhecido como serviço de interesse público e, por isso, sujeito à regulação estatal, especialmente por meio da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A interação entre esses dois eixos, proteção consumerista e regulação setorial, constitui o ponto de tensão que orienta esta pesquisa, sobretudo diante das novas tecnologias, da contratação eletrônica e das normas administrativas editadas para disciplinar o setor.

Embora existam importantes avanços normativos, a convivência entre o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e as resoluções da ANAC permanece marcada por conflitos interpretativos e lacunas regulatórias. A divergência entre o prazo de arrendimento previsto no art. 49 do CDC e o prazo de 24 horas estabelecido na Resolução nº 400/2016 exemplifica esse cenário, evidenciando disputas que têm sido reiteradamente judicializadas. A relevância acadêmica e prática desse tema decorre justamente dessa tensão: a forma como o Estado brasileiro articula sua política regulatória influencia não apenas a eficiência do setor, mas a própria tutela da dignidade do consumidor no ambiente digital.

Esse quadro de tensão normativa tem repercussões práticas evidentes. Estudos empíricos sobre o setor aéreo brasileiro apontam que falhas na regulação, deficiências nos canais administrativos de solução de conflitos e assimetrias na atuação das agências reguladoras contribuem diretamente para o aumento da judicialização das demandas envolvendo passageiros e companhias aéreas,

revelando dificuldades estruturais de absorção dos conflitos pelo próprio sistema regulatório.<sup>1</sup>

É a partir desse quadro que se formula o problema de pesquisa, de que maneira a atuação regulatória da ANAC, especialmente no que se refere ao direito de arrependimento na compra de passagens aéreas, impacta a efetividade da proteção do consumidor e a coerência do sistema normativo à luz do Código de Defesa do Consumidor?

Daí decorrem as hipóteses de pesquisa, formuladas nos seguintes termos: (i) a tentativa de delegar à ANAC a definição ou modulação do direito de arrependimento por propostas legislativas como o PL 3.514/2015, isso produz lacunas jurídicas e compromete o núcleo essencial de proteção do consumidor; (ii) a integração entre CDC, ANAC e normas setoriais não ocorre de forma sistemática, gerando insegurança jurídica e judicialização excessiva; (iii) a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem desempenhado papel relevante na harmonização desses conflitos, mas sua atuação é predominantemente reativa; (iv) a regulação do setor aéreo exige mecanismos de coordenação normativa mais claros, capazes de equilibrar eficiência operacional com a garantia de direitos fundamentais.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar a interação entre o Código de Defesa do Consumidor e a regulação da ANAC, com foco na conformidade constitucional da delegação normativa e na necessidade de harmonização regulatória.

Como objetivos específicos, busca-se, examinar a evolução legislativa e regulatória do transporte aéreo brasileiro, identificar tensões e lacunas entre as normas da ANAC e o CDC, especialmente no tocante ao direito de arrependimento, analisar a jurisprudência do STF e do STJ sobre temas relacionados ao transporte aéreo e à proteção do consumidor, discutir os limites constitucionais da delegação normativa a agências reguladoras e propor caminhos de aperfeiçoamento regulatório que conciliem eficiência setorial e tutela jurídica do consumidor.

No que se refere à metodologia, adota-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se de premissas gerais sobre regulação, proteção do consumidor e estrutura normativa do CDC, para então examinar o caso específico do transporte aéreo

---

<sup>1</sup> MARQUES, Cláudia Lima; TARGA, Maria Luiza Baillo. **Judicialização no setor aéreo: avaliação das causas para compreensão da consequência**. JusBrasil, São Paulo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/judicializacao-no-setor-aereo-avaliacao-das-causas-para-compreensao-da-consequencia/5290126144>

brasileiro. O método de procedimento é analítico-comparativo, confrontando dispositivos constitucionais, legais, regulatórios e tratados internacionais, bem como sua interpretação jurisprudencial. A pesquisa utiliza técnicas de revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. Este último é delimitado ao exame da atuação regulatória da ANAC no tocante ao direito de arrendimento, à Resolução nº 400/2016 e às discussões legislativas relacionadas ao PL 3.514/2015, que pretendem transferir à agência parcela da competência normativa do CDC.

No que se refere à análise jurisprudencial, adotou-se um recorte metodológico específico, foram selecionadas decisões proferidas entre os anos de 2014 e 2025, abrangendo julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais de Justiça de São Paulo (TJSP) e do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). A escolha desse intervalo temporal deve-se ao fato de que ele corresponde ao período de consolidação da regulação contemporânea do transporte aéreo, marcado pela edição da Resolução nº 400/2016 da ANAC, pela intensificação das contratações eletrônicas e pelas discussões legislativas em torno do PL 3.514/2015.

Além disso, a seleção dos tribunais analisados seguiu critérios institucionais objetivos. O STF foi incluído por ser o guardião da Constituição e responsável por definir os limites da delegação normativa e a prevalência entre CDC, normas setoriais e tratados internacionais. O STJ, por sua vez, por exercer a função de uniformizar a interpretação da legislação federal, sendo central para compreender a aplicação prática do Código de Defesa do Consumidor no setor aéreo. No âmbito estadual, o TJSP foi escolhido por representar o maior volume de demandas consumeristas do país. Já o TJDFT por concentrar matérias regulatórias e por apresentar decisões qualificadas envolvendo conflitos entre consumidores e agências federais, o que o torna especialmente pertinente ao problema de pesquisa.

Nesse sentido, optou-se por incluir apenas decisões que tratassem diretamente dos eixos temáticos pertinentes à pesquisa.

A justificativa da pesquisa decorre da necessidade de compreender como a regulação do transporte aéreo, setor historicamente sensível e de rápida transformação tecnológica, dialoga com o microssistema consumerista e com a Constituição Federal. A intensificação do comércio eletrônico, o uso de algoritmos na precificação e a crescente automatização das relações de consumo mostram-se como fatores que exigem aperfeiçoamento constante das políticas públicas e do sistema

regulatório. Além disso, conflitos recorrentes envolvendo bagagens, cancelamentos, remarcação de voos, assistência material e políticas de reembolso demonstram que ainda há um caminho relevante para aprimorar a coerência e a eficácia das normas aplicáveis.

Esta pesquisa integra a Linha de Pesquisa 1, Estruturas do Direito Empresarial do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho, a qual examina a transformação das estruturas de mercado e seus reflexos sobre mecanismos de tutela jurídica. O setor aéreo, pela complexidade de sua cadeia de valor e pela velocidade das inovações tecnológicas, oferece terreno privilegiado para observar os limites e possibilidades da regulação contemporânea, especialmente no que se refere ao ambiente digital, ao uso de inteligência artificial, à economia das plataformas e à necessidade de atualização do CDC, temas diretamente relacionados ao PL 3.514/2015 e às discussões sobre delegação normativa.

Por fim, a dissertação organiza-se em cinco capítulos, além da introdução, das considerações finais e das referências. O Capítulo I estabelece o referencial teórico e constitucional da pesquisa, examinando a evolução histórica da proteção ao consumidor no Brasil, a centralidade da Constituição de 1988 como marco estruturante e a consolidação do CDC como microssistema autônomo, especialmente à luz dos princípios da vulnerabilidade, boa-fé objetiva, transparência e equilíbrio contratual.

O Capítulo II aprofunda a análise sobre as agências reguladoras, discutindo seu surgimento no contexto da Reforma do Estado, os limites constitucionais de sua competência normativa e o papel que assumem na tutela do consumidor. Nesse capítulo, a atuação da ANAC é examinada como estudo de caso, sobretudo no que se refere à edição da Resolução nº 400/2016, às tensões entre regulação setorial e o CDC e aos impactos dessa atuação sobre a proteção jurídica do passageiro.

O Capítulo III dedica-se ao exame do Projeto de Lei nº 3.514/2015, com foco na tentativa de atualização do CDC para o ambiente digital e, especialmente, na controvertida hipótese de transferência do direito de arrependimento para a competência regulatória da ANAC. Analisa-se criticamente os riscos dessa delegação, incluindo a possibilidade de captura regulatória e a diminuição da proteção mínima assegurada pelo art. 49 do CDC.

O Capítulo IV discute a interface entre o sistema regulatório setorial e a jurisprudência do STF e do STJ, destacando as tensões entre o CDC e a Convenção

de Montreal, o diálogo das fontes como técnica de harmonização normativa e os desafios emergentes da vulnerabilidade digital nas relações de consumo no transporte aéreo. A análise demonstra como a jurisprudência tem atuado, ora reforçando a proteção ao consumidor, ora reconhecendo margens de autonomia regulatória às agências.

Por fim, o Capítulo V apresenta uma discussão crítica integradora: sistematiza os principais achados da pesquisa, identifica riscos concretos decorrentes da transferência de responsabilidade regulatória para a ANAC, examina sua compatibilidade constitucional e formula propostas para aprimorar a efetividade da proteção do consumidor no transporte aéreo, enfatizando a necessidade de uma regulação complementar, e não substitutiva, ao microssistema do CDC.

Nas Considerações Finais, sintetizam-se os resultados, apresentam-se as limitações da pesquisa e são formuladas propostas para o aperfeiçoamento da regulação e para futuras investigações acadêmicas.

## **CAPÍTULO I – CONTEXTO E EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR**

Este capítulo tem por objetivo apresentar os fundamentos constitucionais, históricos e doutrinários que sustentam a proteção do consumidor no Brasil, com foco especial no Código de Defesa do Consumidor. Busca-se contextualizar a evolução desse ramo jurídico a partir de fatores sociais e econômicos que culminaram na promulgação da Lei nº 8.078/1990, destacando sua inserção no cenário democrático inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Serão analisados os princípios estruturantes do sistema, como a vulnerabilidade do consumidor, a boa-fé objetiva e a transparência, além de sua aplicação prática em setores dinâmicos como o transporte e o comércio eletrônico. O capítulo também discute o papel do CDC na contemporaneidade, em meio à globalização e às novas tecnologias, demonstrando sua capacidade de adaptação frente aos desafios emergentes e preparando o terreno para a análise da atuação regulatória do Estado.

### **1. O DIREITO DO CONSUMIDOR E O CDC**

A compreensão do Direito do Consumidor no Brasil exige uma leitura que transcenda a mera análise normativa e alcance sua dimensão constitucional, institucional e principiológica. Antes de se examinar a evolução histórica do sistema protetivo, é fundamental reconhecer que o direito do consumidor não nasce como uma legislação isolada, mas como parte de um projeto constitucional mais amplo de reorganização das relações entre Estado, mercado e sociedade. A Constituição de 1988 rompeu com a tradição liberal de autorregulação do mercado e inaugurou um modelo de proteção reforçada, no qual a defesa do consumidor foi alçada à condição de direito fundamental e de princípio estruturante da ordem econômica, uma dupla consagração que revela a profundidade do compromisso estatal com a tutela dos vulneráveis.

Esse marco constitucional não apenas legitimou a criação do Código de Defesa do Consumidor, mas definiu seus contornos materiais e finalísticos. O CDC surge, assim, como instrumento de concretização desses mandamentos constitucionais,

operando como microssistema jurídico destinado a equilibrar assimetrias estruturais, prevenir abusos e assegurar condições mínimas de justiça nas relações de consumo.

Sua natureza principiológica, sistêmica e multidimensional decorre diretamente dessa matriz constitucional, que impõe ao legislador, às agências reguladoras e ao Poder Judiciário um dever de interpretação e aplicação coerente com a proteção integral do consumidor.

Dessa forma, o estudo do CDC, e especialmente dos desafios contemporâneos envolvendo a regulação setorial, somente pode ser compreendido à luz desse projeto constitucional, que condiciona a atuação estatal e limita a delegação normativa em matérias que integram o núcleo essencial da proteção do consumidor.

### 1.1 Introdução à Evolução do Direito do Consumidor no Brasil

O Direito do Consumidor no Brasil emergiu em um contexto de profundas transformações sociais, econômicas e tecnológicas, características do final do século XX. A rápida expansão do mercado, aliada à complexidade crescente das relações de consumo e à assimetria de informações entre fornecedores e consumidores, impôs a necessidade de uma proteção jurídica específica, capaz de assegurar equilíbrio, transparência e justiça nas relações privadas, devendo em alguns setores essa proteção passar também pelas agências reguladoras.

Para SODRÉ (2010, p. 6)<sup>2</sup>

A atuação das agências e órgãos reguladores impacta diretamente no dia-a-dia dos consumidores, pois a elas cabe fiscalizar, guiar e suplementar o mercado e corrigir suas falhas, como o desequilíbrio entre consumidores – parte mais vulnerável na relação de consumo – e fornecedores.

O reconhecimento dessa vulnerabilidade do consumidor foi consagrado na Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 5º, XXXII, estabelece que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, consolidando um princípio fundamental que orienta toda a legislação infraconstitucional subsequente<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> SODRÉ, Marcelo Gomes. **Agências Reguladoras e a Tutela dos Consumidores**. Série Pensando o Direito, n. 21. Coordenação acadêmica: Marcelo Gomes Sodré. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2010. p. 11-41

<sup>3</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da Brasília, 5 out. 1988. Disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

A Constituição Federal de 1988 representa o divisor de águas na proteção do consumidor no Brasil. Pela primeira vez, a defesa do consumidor foi elevada ao patamar de direito fundamental e também de princípio estruturante da ordem econômica, impondo ao Estado o dever de promover políticas públicas, legislar, fiscalizar e garantir efetividade material aos consumidores no mercado. Não se trata de mera diretriz programática, mas de comando constitucional vinculante, que reorganizou a lógica das relações entre Estado, mercado e sociedade. Todo o processo normativo posterior, incluindo a edição do Código de Defesa do Consumidor (CDC), deve ser compreendido como desdobramento direto desse novo projeto constitucional. Nesse sentido, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) surge como um instrumento que transcende a mera regulamentação normativa, consolidando direitos e mecanismos de tutela coletiva e individual, capazes de garantir a reparação de danos, a prevenção de abusos e a segurança nas transações de produtos e serviços (Theodoro Jr., 2023, p. 04)<sup>4</sup>.

A centralidade da Constituição na conformação do sistema de defesa do consumidor é fundamental para compreender os limites constitucionais da atividade regulatória. Como a proteção do consumidor possui status de direito fundamental, qualquer tentativa de flexibilização, restrição ou modulação, inclusive por meio de atos infralegais ou delegação normativa, deve observar os limites impostos pelo núcleo essencial desse direito. Esse ponto será particularmente relevante quando, nos capítulos seguintes, se examinar a coerência constitucional do PL 3.514/2015 e da delegação regulatória à ANAC no tocante ao direito de arrependimento na compra de passagens aéreas.

Historicamente, o Brasil não possuía uma legislação ampla e integrada de proteção ao consumidor antes da promulgação do CDC. A regulação do consumo era dispersa, fragmentada e predominantemente setorial, limitada a normas esparsas voltadas a proteger direitos específicos, como a publicidade enganosa e práticas comerciais abusivas. Movimentos sociais, associações civis e a academia jurídica pressionavam há décadas pela criação de um marco legal que consolidasse direitos básicos, resultando em um esforço conjunto de juristas, órgãos de defesa do consumidor e representantes da sociedade civil para a construção de uma legislação inovadora e abrangente.

---

<sup>4</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Direitos do consumidor**. 11ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 04.

O surgimento do CDC também foi profundamente influenciado por experiências internacionais. Países da União Europeia, Estados Unidos e outras nações latino-americanas já haviam consolidado legislações voltadas à proteção do consumidor, baseadas na ideia de vulnerabilidade, prevenção de abusos e responsabilização objetiva dos fornecedores. Como exemplo setorial dessa incidência protetiva, argumenta Benjamin (2015, p. 24)<sup>5</sup> o transporte aéreo deve ser compreendido como serviço de consumo, o que atrai a incidência integral do estatuto nas relações entre passageiros e companhias aéreas tema que será discutido com mais profundidade nos capítulos seguintes.

Segundo Gonçalves (2023, p. 15)<sup>6</sup>:

“O Código de Defesa do Consumidor criou uma série de princípios e regras em que se sobressai não mais a igualdade formal das partes, mas a vulnerabilidade do consumidor, que deve ser protegido.”

Essa interpretação ampliada do direito do consumidor reflete uma visão contemporânea: o CDC não se limita à proteção do direito individual de reclamar, mas institui mecanismos de tutela coletiva e instrumentos processuais que visam assegurar a efetividade dos direitos do consumidor e a prevenção de abusos, contribuindo para que as relações econômicas se desenvolvam dentro de parâmetros de equidade e responsabilidade. (cf. Theodoro Jr., 2023)<sup>7</sup>.

O princípio da vulnerabilidade, central ao CDC, reconhece que o consumidor, em razão da assimetria informacional, da menor capacidade técnica ou jurídica e da dependência econômica, encontra-se em posição estrutural de desvantagem frente ao fornecedor. Marques et al. (2023, p. 95)<sup>8</sup> explicam que esse reconhecimento não apenas fundamenta a criação de normas específicas, mas também orienta a interpretação e aplicação do CDC, garantindo que seus dispositivos sejam aplicados de forma efetiva para prevenir abusos e assegurar direitos.

---

<sup>5</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. **O transporte aéreo e o Código de Defesa do Consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 100, ano 24, p. 23-37, 2015.

<sup>6</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. Volume 3: **contratos e atos unilaterais**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, p.15, 2023

<sup>7</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Direitos do consumidor**. 11ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 129, Versão Kindle

<sup>8</sup> MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7. ed. (4. ed. do e-book) São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

A Constituição Federal e o CDC refletem ainda um diálogo entre normas nacionais e internacionais. Essa interação evidencia que o CDC é um instrumento dinâmico, projetado para evoluir de acordo com as transformações econômicas, sociais e culturais, mantendo sua eficácia e relevância em diferentes contextos.

Ademais, a proteção ao consumidor no Brasil não se limita apenas a normas materiais de direitos, mas também abrange instrumentos processuais e mecanismos de fiscalização. Theodoro Jr. (2023, p. 120)<sup>9</sup> destaca que:

O CDC prevê ações coletivas, reclamações administrativas e instrumentos de mediação e arbitragem, garantindo que o consumidor hipossuficiente tenha acesso à reparação, mesmo diante de desafios estruturais, como a complexidade das relações comerciais e a dispersão geográfica de fornecedores e prestadores de serviços.

Em síntese, a introdução e evolução do Direito do Consumidor no Brasil representam a consolidação de uma política pública e jurídica fundamentada em princípios constitucionais, históricos e internacionais. O CDC não apenas regula o mercado, mas também atua como instrumento de justiça social, promovendo equilíbrio, transparência, responsabilidade e proteção reforçada para os consumidores.

## 1.2 Contextualização Histórica do CDC

O modelo constitucional inaugurado em 1988 não apenas reconheceu a vulnerabilidade do consumidor, como também determinou a criação de um microsistema legal destinado à sua proteção. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu art. 48<sup>10</sup>, exigiu expressamente a elaboração de um “código de defesa do consumidor”, o que demonstra que o CDC não decorre apenas de evolução histórica, mas de uma imposição constitucional concretizadora de direitos fundamentais. Assim, qualquer leitura da trajetória legislativa brasileira deve partir da

---

<sup>9</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Direitos do consumidor**. 11ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 120, Versão Kindle.

<sup>10</sup> O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.” Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Constituição e compreendê-la como matriz normativa que orienta toda a regulação subsequente.

Antes da promulgação do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, o ordenamento jurídico brasileiro contava com normas fragmentadas e setoriais voltadas à proteção do consumidor, mas sem oferecer uma tutela abrangente e integrada. Esse cenário refletia a percepção histórica de que o mercado deveria ser autorregulado, e que a intervenção estatal seria limitada a casos pontuais de abusos explícitos (Marques et al., 2021, p. 129)<sup>11</sup>. Nesse contexto, os consumidores eram estruturalmente vulneráveis, pois não possuíam instrumentos legais capazes de equilibrar a relação com fornecedores de produtos e serviços, especialmente em situações envolvendo práticas comerciais complexas e expansão acelerada do crédito e do consumo de massa.

O crescimento econômico da década de 1980, aliado à intensificação da publicidade e à popularização do crédito, evidenciou desequilíbrios claros nas relações de consumo, colocando em destaque a necessidade de um marco regulatório específico. A emergência de uma consciência social sobre os direitos do consumidor impulsionou debates acadêmicos e mobilizações de organizações civis e associações de defesa do consumidor, que pressionavam por uma legislação que integrasse princípios de equidade, transparência e responsabilização objetiva.

A formulação do CDC foi inspirada por experiências internacionais consolidadas, especialmente nos Estados Unidos e na União Europeia, onde já se reconhecia a vulnerabilidade do consumidor e a necessidade de normas protetivas. Essa aproximação com modelos internacionais não significa mera cópia, mas sim uma adaptação crítica e contextualizada, que considerou o desenvolvimento econômico, social e cultural do Brasil, adequando os princípios à realidade nacional.

Nesse contexto, Vergara (2003, p. 47)<sup>12</sup> enfatiza:

O Código de Defesa do Consumidor gerou transformações significativas nas práticas empresariais no contexto nacional, exigindo maior transparência, respeito aos direitos básicos e reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor nas relações de consumo.

---

<sup>11</sup> MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7. ed. (4. ed. do e-book) São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

<sup>12</sup> VERGARA, S. H. C. **Impacto dos Direitos dos Consumidores nas Práticas Empresariais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

Dessa forma, a legislação não se limita à esfera privada, mas impõe obrigações objetivas aos fornecedores, orientando toda a atuação estatal e corporativa em torno do equilíbrio das relações de consumo.

Dessa forma, a elaboração do Código de Defesa do Consumidor em 1990 não foi a culminância natural de uma trajetória histórica, mas o cumprimento de um mandado constitucional expresso, resultante da compreensão, pela Assembleia Constituinte, de que a proteção do consumidor integra o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito. O CDC, portanto, nasce como sistema jurídico complementar à Constituição, destinado a concretizar princípios que já haviam sido afirmados em 1988 e que condicionam toda a atuação regulatória do Estado, inclusive das agências reguladoras criadas posteriormente.

Theodoro Jr. (2023, p. 137)<sup>13</sup> enfatiza que:

“A elaboração do CDC se caracterizou por um modelo participativo, em que a experiência prática de fiscalização, análise de reclamações e mediação de conflitos foi incorporada ao texto legal, garantindo maior efetividade das normas e capacidade de adaptação às mudanças sociais”.

Essa característica participativa tornou o CDC um instrumento flexível e dinâmico, capaz de responder, com certa limitação, a novas situações e desafios, como o comércio eletrônico, práticas de publicidade digital e relações de consumo complexas.

Além da participação institucional, o CDC consolidou princípios jurídicos que vinham sendo discutidos desde meados do século XX. Entre eles, destacam-se a vulnerabilidade do consumidor, a boa-fé objetiva, a transparência e a proteção reforçada em contratos de adesão (Marques et al., 2021, p. 35)<sup>14</sup>. A adoção desses princípios não se limitou à interpretação normativa, mas orientou a prática judiciária, administrativa e até mesmo as políticas de autorregulação empresarial, estabelecendo um padrão ético e jurídico para o mercado brasileiro.

---

<sup>13</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Direitos do consumidor**. 11ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 120.

<sup>14</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7. ed. (4. ed. do e-book) São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021. 2032 p.

Outro aspecto relevante foi a centralidade conferida ao conceito de vulnerabilidade. Marques et al., (2021, p. 95)<sup>15</sup> explica que a vulnerabilidade do consumidor é uma condição estrutural, não ocasional, que exige mecanismos específicos de proteção. O CDC, portanto, não apenas reconheceu essa vulnerabilidade, mas traduziu-a em direitos concretos, como a inversão do ônus da prova, a possibilidade de ações coletivas e o direito à informação adequada e clara sobre produtos e serviços. Tais mecanismos reforçam a ideia de que o direito do consumidor deve ser interpretado de forma sistemática, considerando sempre o equilíbrio das relações e a função social do consumo.

O contexto histórico de criação do CDC também evidencia a influência de movimentos sociais que atuavam na proteção do consumidor e na defesa do consumidor como direito fundamental. A mobilização de associações civis, conselhos de defesa do consumidor e órgãos de proteção administrativa pressionou o legislador a consolidar um conjunto normativo coerente e aplicável, capaz de superar a fragmentação das normas anteriores. Conforme observa Nunes (2025, p. 210)<sup>16</sup>, “o Código de Defesa do Consumidor representou uma ruptura paradigmática ao consolidar princípios próprios e estabelecer regras específicas de proteção, afastando a aplicação exclusiva do Código Civil”.

A consolidação do CDC representou, portanto, uma mudança paradigmática no Direito brasileiro, marcando a transição de um modelo regulatório reativo e setorial para um modelo preventivo, sistêmico e integrado, um verdadeiro microssistema independente, com princípios próprios e regras especiais.

Em suma, a contextualização histórica do Código de Defesa do Consumidor evidencia que sua criação foi resultado de uma combinação de fatores sociais, econômicos, jurídicos e internacionais, integrados por uma visão moderna de proteção ao consumidor (Theodoro Jr., 2023, p. 119)<sup>17</sup>. Para o autor, o CDC reflete o reconhecimento da vulnerabilidade estrutural do consumidor, estabelece mecanismos de reparação e prevenção de abusos e consolida princípios jurídicos que orientam

---

<sup>15</sup> MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7. ed. (4. ed. do e-book) São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021. 2032 p.

<sup>16</sup> NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. eBook Kindle.

<sup>17</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Direitos do consumidor**. 11ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 129, Versão Kindle.

toda a interpretação normativa, tornando-se um instrumento essencial para a justiça social e o equilíbrio nas relações de consumo.

### 1.3 Princípios da Vulnerabilidade e da Proteção

O conceito de vulnerabilidade é central no ordenamento jurídico de defesa do consumidor no Brasil, sendo reconhecido como condição estrutural e inerente às relações de consumo. A Lei nº 8.078/1990 (CDC)<sup>18</sup> estabelece que a proteção ao consumidor deve considerar sua hipossuficiência em relação aos fornecedores, reconhecendo o desequilíbrio informacional, econômico e técnico existente nestes tipos de contrato. Essa vulnerabilidade, longe de ser apenas circunstancial, constitui um elemento permanente das relações de consumo, justificando a criação de normas específicas que assegurem o equilíbrio contratual e a efetividade dos direitos do consumidor.

O princípio da vulnerabilidade, segundo Marques (2005, p. 35)<sup>19</sup>, fundamenta não apenas a elaboração de normas protetivas, mas também orienta a interpretação do Código de Defesa do Consumidor. Dessa forma, cada dispositivo legal deve ser compreendido à luz da função social do consumo e da necessidade de compensar as assimetrias de poder entre consumidor e fornecedor. A vulnerabilidade é, portanto, o eixo de todas as medidas de proteção, permeando desde a concepção de práticas comerciais até a atuação do Poder Judiciário em casos concretos.

A proteção jurídica conferida pelo CDC é multifacetada. Não se limita à defesa patrimonial do consumidor, abrangendo também aspectos informativos, preventivos e reparatórios. Esse enfoque amplia o conceito de proteção, transformando o consumidor em sujeito ativo na relação de consumo, com instrumentos legais capazes de equilibrar desigualdades estruturais.

Além disso, o CDC incorpora princípios de boa-fé objetiva, transparência e equilíbrio contratual, que atuam como mecanismos de compensação da vulnerabilidade.

---

<sup>18</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.html)

<sup>19</sup> MARQUES, C. L. Contratos no Código de Defesa do Consumidor - O novo regime das relações contratuais. 5ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

Tartuce e Neves, (2021, p. 36)<sup>20</sup> afirmam que:

A boa-fé objetiva traz a ideia de equilíbrio negocial, que, na ótica do Direito do Consumidor, deve ser mantido em todos os momentos pelos quais passa o negócio jurídico.

Esses princípios são reforçados pelo artigo 6º do CDC<sup>21</sup>, que estabelece direitos fundamentais do consumidor, incluindo a proteção contra publicidade enganosa e a possibilidade de revisão de cláusulas contratuais abusivas.

A interpretação principiológica do CDC, permite que as normas sejam aplicadas de forma dinâmica e adaptável às mudanças sociais e tecnológicas. Por exemplo, em contextos como o comércio eletrônico, as plataformas digitais devem fornecer informações detalhadas sobre produtos e serviços, políticas de cancelamento e proteção de dados, refletindo o princípio da vulnerabilidade e garantindo a efetividade do direito à informação. O caráter sistêmico do CDC garante que a proteção ao consumidor seja compreendida de forma integrada, prevenindo abusos e assegurando a função social do consumo.

A vulnerabilidade também justifica mecanismos processuais diferenciados. O CDC prevê a inversão do ônus da prova em favor do consumidor quando verificada a hipossuficiência técnica ou econômica, conforme previsto no art. 6º, VIII<sup>22</sup>.

Segundo Schwartz (2019, p. 145)<sup>23</sup>:

O dispositivo aduz que a inversão poderá ocorrer quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação do consumidor ou quando este for hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiência.

---

<sup>20</sup> TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim A. **Manual de Direito do Consumidor - Vol. Único - 14ª Edição 2025**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. pág.36.

<sup>21</sup> BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor, estabelecendo direitos fundamentais, incluindo proteção contra publicidade enganosa e revisão de cláusulas abusivas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>22</sup> BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor, estabelecendo direitos fundamentais, incluindo proteção contra publicidade enganosa e revisão de cláusulas abusivas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>23</sup> SCHWARTZ, Fabio. **Manual de direito do consumidor: tópicos e controvérsias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2019. E-book.

Esse instrumento processual reflete a compreensão de que a vulnerabilidade do consumidor é estrutural, e não meramente circunstancial.

Nesse contexto, Benjamin (2015, p. 32)<sup>24</sup> sustenta que a tentativa de limitar a responsabilidade civil no transporte aéreo não se compatibiliza com o sistema protetivo do CDC, que parte da premissa da vulnerabilidade do consumidor e da necessidade de tutela efetiva contra riscos e danos. A proteção preventiva inclui a regulamentação da publicidade, padrões de qualidade e segurança de produtos e serviços, bem como a exigência de informações claras sobre contratos, taxas e garantias. Esse enfoque evidencia que o CDC não se limita à correção de desequilíbrios passivos, mas busca promover relações de convívio no consumo, elemento central da proteção ao consumidor, também reflete a aplicação do princípio da vulnerabilidade.

Segundo Mazza (2023, p. 155)<sup>25</sup>:

A teoria objetiva, também chamada de teoria da responsabilidade sem culpa ou teoria publicista, afasta a necessidade de comprovação de culpa ou dolo do agente público e fundamenta o dever de indenizar na noção de RISCO ADMINISTRATIVO.

O entendimento do autor dialoga com o regime do Código de Defesa do Consumidor, que também adota o mesmo tipo de responsabilidade em relação ao fornecedor, qual seja, objetiva, visando assim equilibrar a vulnerabilidade estrutural do consumidor diante do poder econômico e técnico do fornecedor.

Essa responsabilização objetiva reforça a ideia de que o CDC é uma legislação de tutela reforçada, orientada pela proteção integral do consumidor.

A interpretação sistemática do CDC também se manifesta na promoção de mecanismos de tutela coletiva, que desempenha papel essencial na efetivação da função social da lei, pois amplia o acesso à justiça e assegura que grupos vulneráveis tenham proteção adequada diante de violações massificadas.

---

<sup>24</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. **O transporte aéreo e o Código de Defesa do Consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 100, ano 24, p. 23-37, 2015.

<sup>25</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. pág.155.

Nesse sentido, Tartuce e Neves (2025, p. 697-707)<sup>26</sup> observam que a criação da tutela coletiva foi necessária “como forma de atender o princípio da inafastabilidade da jurisdição”, sendo “a única forma de fazer valer concretamente o princípio constitucional [...] com a criação da tutela coletiva”, que se justifica pela necessidade de garantir “acesso à ordem jurídica justa” aos titulares de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Esse aspecto evidencia que a vulnerabilidade não é apenas individual, mas também coletiva, reforçando o caráter estruturante da proteção ao consumidor no Brasil.

Por fim, a aplicação dos princípios da vulnerabilidade e da proteção deve ser contextualizada nas novas formas de consumo, incluindo o comércio eletrônico, serviços digitais e práticas de marketing avançadas. Esse enfoque reafirma que o CDC é um instrumento vivo, capaz de acompanhar transformações sociais, tecnológicas e econômicas, mantendo a proteção do consumidor como objetivo central do ordenamento jurídico.

#### **1.4 Interpretação do CDC e Aplicação dos Princípios Jurídicos**

A interpretação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) deve ser compreendida sob a perspectiva principiológica, ou seja, orientada pelos fundamentos estruturantes que guiam toda a legislação de consumo brasileira. Entre esses princípios, destacam-se a vulnerabilidade do consumidor, a boa-fé objetiva, a transparência e o equilíbrio contratual, os quais orientam o controle de cláusulas e práticas abusivas, a informação adequada e a harmonização dos interesses no mercado de consumo (Marques et al., 2022, p. 38)<sup>27</sup>. Estes princípios não apenas fornecem diretrizes interpretativas, mas também operam como ferramentas concretas para a proteção do consumidor em contextos diversos, desde o comércio tradicional até as plataformas digitais emergentes.

O princípio da boa-fé objetiva, central no CDC, impõe aos fornecedores a obrigação de atuar com lealdade, honestidade e diligência, prevenindo práticas que possam causar desequilíbrio ou dano ao consumidor.

---

<sup>26</sup> TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim A. **Manual de Direito do Consumidor - Vol. Único - 14ª Edição 2025**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. P. 697-707

<sup>27</sup> MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022 (Título I, Capítulo II, Art. 4º, p. IV)

Conforme Marques (2025, p. RB-1.7)<sup>28</sup>:

O princípio da boa-fé objetiva, limitador de direitos (= poderes), definirá um novo “grau” de abusividade das cláusulas e práticas comerciais presentes nos contratos oferecidos no mercado.

Esse princípio orienta decisões judiciais e administrativas, assegurando que o poder econômico do fornecedor não se sobreponha à vulnerabilidade estrutural do consumidor.

A transparência nas relações de consumo, outro princípio estruturante, exige a divulgação adequada e acessível de informações relativas a produtos, serviços, preços e condições contratuais.

Tartuce e Neves, (2025, p. 42)<sup>29</sup> destacam que:

No contexto de valorização da transparência e da confiança nas relações negociais privadas, o Código de Defesa do Consumidor estabelece um regime próprio em relação aos meios de se propagar a informação, tendente a assegurar que a comunicação do fornecedor e a do produto ou serviço se façam de acordo com regras preestabelecidas, adequadas a ditames éticos e jurídicos que regulam a matéria.

A aplicação deste princípio tem se mostrado crucial em casos de comércio eletrônico, em que o consumidor muitas vezes não tem contato direto com o fornecedor, tornando a clareza das informações um fator decisivo para a proteção de seus direitos.

O equilíbrio contratual, previsto no CDC, atua como mecanismo de mitigação de abusos contratuais e cláusulas desequilibradas, impondo limites à liberdade de estipulação do fornecedor. Nesse sentido, o judiciário brasileiro tem adotado uma interpretação sistemática, privilegiando a proteção do consumidor em situações de desequilíbrio econômico, técnico ou informacional.

A aplicação prática dos princípios do Código de Defesa do Consumidor manifesta-se também no ambiente digital, especialmente no comércio eletrônico e nos

---

<sup>28</sup> MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. Ed. 2025. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p. RB-1.7

<sup>29</sup> TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim A. **Manual de Direito do Consumidor - Vol. Único - 14ª Edição 2025**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. P. 42.

serviços financeiros online, podemos citar a título de exemplo os *dark patterns*<sup>30</sup>, interfaces que induzem consumidores a decisões que não tomariam se estivessem plenamente informados, o que compromete a autonomia decisória e a confiança, gerando tratamento desleal e afrontando os deveres de transparência e informação nas relações de consumo. Essa abordagem evidencia a adaptação do CDC às novas formas de consumo e a necessidade de reforço na proteção contra práticas comerciais enganosas em ambientes digitais.

A lei brasileira incorporou elementos do direito comparado, como os princípios de proteção reforçada do consumidor, responsabilidade objetiva do fornecedor e defesa coletiva dos direitos, esse diálogo das fontes e a coordenação entre normas internas e externas orientam uma interpretação do CDC voltada à máxima proteção do consumidor, incorporando referências do direito comparado e consolidando a responsabilidade objetiva do fornecedor e a defesa coletiva dos direitos (Marques et al., 2021, p. RL-1.2)<sup>31</sup>. Esse diálogo permite que a interpretação do CDC se mantenha atualizada frente às mudanças sociais, tecnológicas e econômicas, garantindo uma proteção eficiente e adaptável às necessidades contemporâneas.

Em termos processuais, o CDC prevê mecanismos que reforçam a aplicabilidade de seus princípios. A inversão do ônus da prova, prevista no art. 6º, VIII, é exemplo de medida que fortalece a posição do consumidor, especialmente em casos de relações complexas ou quando há desigualdade informacional.

Filho (2022 p. 95)<sup>32</sup> enfatiza que:

A inversão do ônus da prova, que ocorrerá em favor do consumidor quando o juiz entender verossímeis suas alegações ou o julgar hipossuficiente conforme “as regras ordinárias de experiências” é considerada um marco na defesa do consumidor em juízo, por facilitar o fim do estado de desamparo em que se via o consumidor.

---

<sup>30</sup> MARQUES, Cláudia Lima; MENDES, Laura Schertel; BERGSTEIN, Laís. **Dark patterns e padrões comerciais escusos**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 145, n. 32, p. 295-316, jan./fev. 2023.

<sup>31</sup> MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. Ed. 2025. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p. RL-1.2

<sup>32</sup> FILHO, José Augusto P. **Coleção Método Essencial - Direito do Consumidor - 2ª Edição 2022**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. pág.95.

Essa previsão evidencia que a proteção do consumidor não se limita à esfera normativa, mas se estende à execução prática de seus direitos, assegurando efetividade e reparação integral.

O princípio da vulnerabilidade, em especial, possui um alcance amplo, influenciando não apenas a interpretação das normas, mas também a elaboração de políticas públicas e instrumentos de tutela coletiva.

A vulnerabilidade do consumidor, compreendida como condição estrutural das relações de consumo, justifica a criação de instrumentos de tutela individual e coletiva, orientados à preservação do equilíbrio contratual e à efetividade das normas de ordem pública e interesse social (MIRAGEM, 2023, p. 6-8) <sup>33</sup>.

A proteção coletiva, por meio de ações civis públicas, autoriza órgãos de defesa do consumidor e Ministério Público a intervir em situações que afetam grupos de consumidores, reforçando a dimensão social do CDC.

A jurisprudência<sup>34</sup> tem consolidado o entendimento de que a aplicação dos princípios do CDC deve ser flexível, adaptando-se ao contexto de cada relação de consumo.

Observamos que os tribunais vêm adotando uma interpretação integrada e flexível do CDC, levando em conta as peculiaridades de cada caso, a vulnerabilidade do consumidor e a função social do contrato, buscando garantir justiça e equilíbrio nas relações de consumo.

Isso reforça que a interpretação do CDC não é rígida, mas deve buscar soluções que atendam aos objetivos centrais da lei: proteção, equilíbrio e prevenção de abusos. Outro aspecto relevante é a integração entre direitos individuais e coletivos do consumidor. A atuação de entidades civis, associações e órgãos de defesa do consumidor é essencial para aplicar os princípios do CDC de maneira ampla e eficaz.

A tutela coletiva representa, portanto, uma extensão natural da interpretação principiológica, ampliando o alcance da proteção aos consumidores. A interpretação do CDC também deve considerar os impactos da globalização e da digitalização das relações de consumo. O comércio eletrônico, plataformas de streaming, aplicativos de transporte e serviços financeiros digitais impõem desafios inéditos para a aplicação

---

<sup>33</sup> MIRAGEM, Bruno. **O princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo**. In: MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno (coords.). *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 6-8.

<sup>34</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência** n. 510. Brasília: STJ, 2012

dos princípios de boa-fé, transparência e equidade contratual. Segundo Tartuce e Neves (2025, p. 35)<sup>35</sup>, a boa-fé objetiva tem relação direta com os deveres anexos ou laterais de conduta, que são deveres inerentes a qualquer negócio, constituindo uma verdadeira regra de conduta.

Assim, o CDC se consolida como um instrumento dinâmico, capaz de acompanhar as transformações sociais e econômicas.

Finalmente, é possível afirmar que a interpretação do CDC e a aplicação de seus princípios jurídicos constituem o núcleo da proteção do consumidor no Brasil. Cada dispositivo legal, cada cláusula contratual e cada decisão judicial devem ser analisados à luz dos princípios de vulnerabilidade, boa-fé, transparência e equilíbrio.

### 1.5 O CDC na Sociedade Contemporânea

A sociedade contemporânea, marcada pela globalização, digitalização e intensa transformação econômica, trouxe novas configurações às relações de consumo, exigindo do Código de Defesa do Consumidor (CDC) uma abordagem dinâmica e adaptativa. O avanço tecnológico, a expansão do comércio eletrônico e a proliferação de serviços financeiros digitais criaram situações inéditas de vulnerabilidade para os consumidores, exigindo que os princípios fundamentais do CDC, vulnerabilidade, boa-fé objetiva, transparência e equilíbrio contratual sejam aplicados de maneira contextualizada, como defende Pieroni (2021, p. 50)<sup>36</sup>, os princípios do CDC devem ser modulados segundo o contexto concreto das relações contratuais consumidor-fornecedor.

O direito de arrependimento, previsto no art. 49 do CDC<sup>37</sup>, constitui um exemplo concreto de adaptação normativa à sociedade contemporânea, permitindo ao consumidor desistir de compras realizadas fora do estabelecimento comercial, especialmente pela internet, dentro do prazo legal de sete dias.

---

<sup>35</sup> TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. pág.35.

<sup>36</sup> PIERONI, Aline Martinez. **Princípios gerais e princípios contratuais: Código Civil x Código de Defesa do Consumidor**. Revista Brasileira de Direito Civil, v. 28, n. 2, 2021, p. 50.

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Art. 49: "O consumidor pode desistir do contrato, no prazo de 7 (sete) dias a contar de sua assinatura ou do ato de recebimento do produto ou serviço, sempre que a contratação de fornecimento de produtos e serviços ocorrer fora do estabelecimento comercial, especialmente por telefone ou a domicílio.

§ único. Se o consumidor exercer o direito de arrependimento previsto neste artigo, os valores eventualmente pagos, a qualquer título, durante o prazo de reflexão, serão devolvidos, de imediato, monetariamente atualizados." Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

Essa possibilidade de reflexão concedida ao consumidor representa uma forma de tutela reforçada no cenário contemporâneo, garantindo-lhe liberdade e segurança nas relações digitais, em que, via de regra, as informações disponíveis e a real compreensão sobre o produto ou serviço são bastante limitadas. Esse dispositivo demonstra como o CDC consegue articular proteção efetiva frente às novas tecnologias, conciliando inovação e segurança jurídica.

Outro aspecto relevante é a transparência na oferta de produtos e serviços, prevista nos arts. 6º, III e 31 do CDC<sup>38</sup>, que impõe ao fornecedor o dever de disponibilizar informações claras, precisas e ostensivas sobre características, riscos, composição e condições de contratação. Tartuce e Neves, (2025, p. 41)<sup>39</sup> ressaltam que a transparência, materializada no direito à informação clara e adequada, é requisito essencial para a formação válida dos contratos de consumo.

A interpretação desse princípio na contemporaneidade exige uma leitura sistêmica que considere o contexto tecnológico e as potencialidades de vulnerabilidade do consumidor.

A globalização trouxe também a necessidade de integração de normas e padrões internacionais na proteção do consumidor. Experiências de legislações europeias e norte-americanas influenciaram a consolidação de dispositivos no CDC que fortalecem direitos como a proteção contra práticas comerciais enganosas e cláusulas abusivas (Benjamin et al., 2013, p. 9-10)<sup>40</sup>. Essa influência externa reflete a capacidade do CDC de se manter atualizado frente a novos modelos de negócios, enquanto preserva princípios constitucionais fundamentais, como o art. 5º, XXXII, da CF/88, que consagra a defesa do consumidor como direito fundamental<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Art. 6º São direitos básicos do consumidor: II - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>39</sup> TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025 pág.35.

<sup>40</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 9-10.

<sup>41</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 5º, XXXII. Estabelece a defesa do consumidor como direito fundamental, impondo ao Estado a promoção dessa proteção. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

O CDC atua também como instrumento de regulação social, impondo responsabilidade objetiva ao fornecedor e promovendo reparação integral de danos.

A título de exemplo citamos o artigo do 12 CDC<sup>42</sup>, que estabelece a responsabilidade do fabricante por danos causados por produtos defeituosos, independentemente da existência de culpa, isso demonstra demonstrando a prioridade dada à proteção do consumidor frente à assimetria de poder econômico.

Filho (2022, p. 101)<sup>43</sup> reforça que:

O CDC optou por responsabilizar diretamente o causador do dano (fabricante, produtor, construtor), por ser este, supostamente, quem teria maiores condições de evitar a entrada no mercado, de um produto defeituoso.

Nesse contexto, a aplicação dos princípios do CDC transcende a esfera individual, promovendo efeitos coletivos e sociais, inclusive em casos de consumo de massa ou serviços essenciais.

A digitalização das relações de consumo introduziu novos desafios, como a proteção de dados pessoais, a segurança das transações eletrônicas e a responsabilização de plataformas digitais. O CDC, em conjunto com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018)<sup>44</sup>, contribui para assegurar que fornecedores adotem medidas preventivas, garantindo que o consumidor esteja protegido em ambientes digitais complexos.

Essa visão contemporânea da legislação de consumo revela que é preciso uma interpretação em consonância com direitos fundamentais, que vise não apenas reparar danos, mas prevenir situações de vulnerabilidade que podem decorrer de

---

<sup>42</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>43</sup> FILHO, José Augusto P. **Coleção Método Essencial - Direito do Consumidor - 2ª Edição 2022**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. pág.101..

<sup>44</sup> BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.html)

relações tecnológicas avançadas, como por exemplo o superendividamento, diante da facilidade do fornecimento de crédito no ambiente digital.

Sobre este assunto, KHOURI, (2021, p. 144)<sup>45</sup> destaca que:

O recurso que o legislador vai utilizar para prevenir as situações de superendividamento é aumentando o rol dos deveres informativos do fornecedor de crédito.

Aqui observamos que o autor faz uma correlação direta sobre a equidade contratual e o dever de informação com o escopo de prevenir situações futuras, reforçando a ideia da interpretação consonante entre direitos fundamentais e o CDC.

O princípio da equidade contratual, previsto no art. 51 do CDC<sup>46</sup>, adquire especial relevância nas relações digitais, em que contratos de adesão e termos de serviço frequentemente contêm cláusulas preestabelecidas pelo fornecedor.

De tal forma, a análise dessas cláusulas deve obrigatoriamente considerar a função social do contrato, a vulnerabilidade do consumidor e a boa-fé objetiva, para assim evitar desequilíbrios que possam resultar em prejuízo aos consumidores.

A aplicação contemporânea desse princípio requer sensibilidade para as nuances tecnológicas e mercadológicas, garantindo justiça e proteção efetiva. Partindo desse contexto, o CDC prevê a proteção coletiva do consumidor, conforme arts. 91 a 100<sup>47</sup> que tratam das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos.

Andrade e Martins (2024, p. 14)<sup>48</sup> reforçam que a proteção coletiva é indispensável em um cenário contemporâneo marcado pelo consumo em massa, globalizado e digital, pois permite que órgãos de defesa do consumidor, associações

---

<sup>45</sup> KHOURI, Paulo Roberto Roque Antônio. **O direito à informação na proteção constitucional do consumidor**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília.

<sup>46</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>47</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Arts. 91 a 100 CAPÍTULO II Das Ações Coletivas Para a Defesa de Interesses Individuais Homogêneos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>48</sup> ANDRADE, Igor Gouveia de; MARTINS, Alisson Thales Moura. **Os desafios da tutela coletiva do consumidor no contexto digital: análise jurídica e propostas de aperfeiçoamento**. RevistaFT, v. 28, n. 137, ago. 2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/os-desafios-da-tutela-coletiva-do-consumidor-no-contexto-digital-analise-juridica-e-propostas-de-aperfeicoamento>

e Ministério Público atuem preventivamente e corretivamente, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais.

A aplicação desses dispositivos é essencial para assegurar que a lei não seja apenas declaratória, mas atuante e adaptada à realidade social moderna.

O CDC também se mostra adaptável frente à crescente complexidade econômica, como evidenciado na regulação de serviços financeiros digitais e fintechs. A interpretação sistemática de dispositivos como o art. 6º, IV<sup>49</sup>, que assegura a proteção contra publicidade enganosa ou abusiva, moderação de cláusulas contratuais e métodos comerciais coercitivos ou desleais, demonstra que a legislação consumerista busca também atender às novas demandas do mercado sem perder sua função primordial de proteção. Conforme Tartuce e Neves (2025, p. 30)<sup>50</sup>, a vulnerabilidade do consumidor é o fundamento central da legislação consumerista, devendo orientar a interpretação e a aplicação de suas normas, assim, diante da realidade da nova sociedade de consumo, não há como afastar tal posição desfavorável.

A compreensão de que o CDC é lei destinada a concretizar comandos constitucionais<sup>51</sup> permite também delimitar os contornos da atuação das agências reguladoras. Criadas posteriormente, essas entidades devem operar sempre dentro dos marcos constitucionais que asseguram a proteção do consumidor, não podendo restringir direitos nem substituir a normatividade protetiva estabelecida no CDC. Assim, a evolução institucional e normativa analisada neste capítulo estabelece o pano de fundo necessário para compreender os desafios regulatórios enfrentados pela ANAC, especialmente quando se discute a possibilidade ou a impossibilidade de delegação normativa em matéria de direito de arrendimento.

Por fim, é necessário destacar que a aplicação contemporânea do CDC não se limita à intervenção estatal ou judicial. A educação para o consumo, prevista no art. 6º, II,<sup>52</sup> constitui ferramenta preventiva fundamental, visando capacitar o consumidor

---

<sup>49</sup> BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Art. 6º, IV** - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>50</sup> TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim A. **Manual de Direito do Consumidor** - Vol. Único - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. pág.30.

<sup>51</sup> PASQUALOTTO, Adalberto. **Sobre o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e a vulnerabilidade política dos consumidores**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 89, p. 13-34, 2013.

<sup>52</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Arts. 6º II - a educação e

para tomar decisões conscientes e equilibradas, reduzindo assim sua vulnerabilidade estrutural, segundo (Marques, 2019)<sup>53</sup> a informação e a educação para o consumo são direitos básicos do consumidor e fundamentos do sistema protetivo, essenciais para o equilíbrio das relações de consumo.

Essa combinação de tutela normativa, proteção individual e coletiva, bem como educação e conscientização, reflete a natureza multifacetada do CDC, que permanece como um instrumento central para equilibrar relações de consumo e garantir justiça social na sociedade contemporânea.

## **CAPÍTULO II – AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A FUNÇÃO PROTETIVA DO CONSUMIDOR**

Neste capítulo, examina-se o surgimento e o desenvolvimento das agências reguladoras no Brasil, especialmente a partir da reforma administrativa da década de

---

divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações; Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>53</sup> MARQUES, C. L. Contratos no Código de Defesa do Consumidor - O novo regime das relações contratuais. 9ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019.

1990, com ênfase em sua função normativa e protetiva. Serão discutidos os limites constitucionais da delegação normativa e os riscos que essa transferência de competência pode acarretar para a proteção do consumidor. O papel da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) será destacado como estudo de caso, particularmente em relação à edição da Resolução nº 400/2016 e sua repercussão sobre o direito de arrependimento e as relações de consumo no transporte aéreo. Além de mapear os benefícios e fragilidades do modelo regulatório, busca-se problematizar se a atuação da agência garante efetivamente os princípios consagrados pelo CDC ou se contribui para a fragmentação da tutela, revelando possíveis tensões entre proteção do consumidor e interesses econômicos do mercado.

## 2.1 Histórico e Funções das Agências Reguladoras no Brasil

O surgimento das agências reguladoras no Brasil está intrinsecamente ligado ao processo de Reforma do Estado, iniciado na década de 1990, que visava modernizar a administração pública, descentralizando funções e conferindo maior autonomia técnica e operacional a determinados órgãos.

Conforme RAMALHO (2009, p. 125-129) <sup>54</sup>

As agências reguladoras surgiram no Brasil na esteira do processo de reforma do Estado na década de 1990. Seu surgimento está intimamente associado à nova configuração estatal adotada nesse período.

Este movimento, fortemente influenciado por modelos internacionais de regulação administrativa, tinha como objetivo assegurar uma regulação mais eficiente e especializada em setores estratégicos da economia, sem comprometer a supervisão do Estado sobre atividades essenciais à sociedade, como energia, telecomunicações, saúde, transportes e saneamento básico.

A compreensão das agências reguladoras no Brasil exige considerá-las no contexto de um processo histórico e institucional mais amplo, em que a regulação desempenha papéis diferentes conforme a estrutura estatal e as escolhas de política pública adotadas por cada país.

---

<sup>54</sup> RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009, p. 125-159 (cap. “Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil”)

Neste sentido CUNHA e GOELLNER (2020, p. 250-251)<sup>55</sup>:

As agências reguladoras foram indispensáveis para a transição do Estado positivo para o Estado regulador. O primeiro diz respeito ao Estado de tipo interventivo e de atuação ampla e deliberada na economia, inclusive como provedor de bens e serviços. O Estado regulador, por seu turno, atuaria de modo mais indireto, por meio de uma governança dita passiva ou negativa, posto que voltada a orientar, corretivamente e de uma maneira antecipatória e formalizada, as decisões de agentes econômicos privados.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu princípios fundamentais que guiam a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e esses princípios orientaram diretamente a criação e a atuação das agências reguladoras.

Nesse contexto, a autonomia conferida às agências não se limita a um caráter formal, mas se traduz em instrumentos de independência decisória, permitindo que possam exercer poderes normativos, fiscalizatórios e sancionatórios, essenciais para o funcionamento harmonioso do mercado e para a proteção do consumidor.

O conceito de agência reguladora surgiu como instrumento de administração indireta especializada, inspirado nos modelos internacionais de regulação, notadamente o norte-americano, que preconizava a separação entre regulação técnica e atividade política, com vistas a garantir maior estabilidade decisória (PLACHA, 2010, p. 253)<sup>56</sup>.

No Brasil, as primeiras agências modernas foram instituídas na década de 1990, em consonância com a agenda de reforma do Estado e com orientações de instituições financeiras internacionais (GODOY, 2014, p. 18-19)<sup>57</sup>.

Essa institucionalização marcou o início de um modelo regulatório híbrido entre a administração pública e a lógica de mercado, constituindo uma reinvenção

---

<sup>55</sup> CUNHA, Bruno Queiroz; GOELLNER, Isabella de Araujo. As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 1. p. 24-271.

<sup>56</sup> PLACHA, Gabriel. **Os impactos e as perspectivas da regulação estatal sobre as atividades econômicas**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 251-270, jul./dez. 2010.

<sup>57</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Agências reguladoras – Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, p. 16-22, jun. 2014.

institucional adaptada à realidade brasileira (CUNHA e GOELLNER 2020, p. 249-250)<sup>58</sup>.

A Lei nº 13.848/2019, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras, consolidou o marco legal dessas entidades, estabelecendo diretrizes para gestão, organização, processo decisório e controle social. Essa legislação reforçou a importância da transparência e da participação popular, bem como a necessidade de governança baseada em evidências e boas práticas regulatórias (Brasil, 2019)<sup>59</sup>.

Pessoa (2022, p. 10)<sup>60</sup> complementa que:

A lei veio suprir uma lacuna jurídica de sistematização e uniformização institucional, com limites e possibilidades de atuação administrativa, política e social, de maneira a oferecer aos agentes econômicos segurança jurídica.

As agências reguladoras configuram-se, no direito brasileiro, como autarquias em regime especial, com independência administrativa e autonomia de gestão e financeira superiores às autarquias tradicionais; ainda assim permanecem vinculadas à Administração central por mecanismos de tutela/controle, o que limita sua independência plena frente ao Poder Executivo. (Cavalcanti, 2000, p. 266-267)<sup>61</sup>. Esta autonomia possibilita que as agências exerçam poderes normativos, fiscalizatórios e sancionatórios de forma independente, promovendo estabilidade regulatória e assegurando a proteção do consumidor frente a práticas abusivas e à concentração de poder em determinados setores da economia.

Segundo Pfeiffer (2024, p. 193):<sup>62</sup>

São inválidas as normas reguladoras que infringam preceitos do Código de Defesa do Consumidor, devendo as Agências Reguladoras garantir

<sup>58</sup> CUNHA, Bruno Queiroz; GOELLNER, Isabella de Araújo. **As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada**. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (orgs.). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 237-271.

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Lei Geral das Agências Reguladoras. Diário Oficial da União, Brasília, 2019. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.html)

<sup>60</sup> PESSOA, Átila Vinicius de Carvalho. **Análise da Lei nº 13.848/2019 – Lei Geral das Agências Reguladoras**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2022.

<sup>61</sup> CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. **A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 219, p. 253–270, jan./mar. 2000.

<sup>62</sup> PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **Regulação econômica e proteção do consumidor à luz da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019)**. Revista de Direito do Consumidor, v. 151, p. 193-220, jan./fev. 2024

condições isonômicas de participação dos consumidores no processo regulatório, que permitam aos consumidores expressar o seu posicionamento em relação à matéria objeto de normas reguladoras, a fim de ver os seus interesses ponderados na sua redação final. Porém, nota-se um déficit de participação dos consumidores no processo decisório, por não disporem dos mesmos recursos financeiros e técnicos que os fornecedores dos serviços possuem para defender seu ponto de vista nas audiências e consultas públicas.

Tal assimetria contribui para que os interesses dos usuários sejam desconsiderados na redação final das normas regulatórias, reforçando a necessidade de aperfeiçoamento institucional para assegurar equilíbrio e efetividade à proteção do consumidor no âmbito regulatório.

Silva e Silva et al (2018, p. 28)<sup>63</sup> destacam que o poder normativo das agências confere aos administrados uma posição ativa no processo regulatório, a outorga desse poder em suas palavras “implica a competência para a edição de normas coercitivas de caráter abstrato e genérico”, o que reforça a necessidade de participação social no ciclo regulatório. Em complemento, Stremel (2013, p. 49)<sup>64</sup> afirma que “a participação do consumidor na regulação dos setores de serviços públicos [...] se mostra essencial para a efetivação dos seus direitos”.

Além disso, a atuação das agências está alinhada aos princípios do Estado Democrático de Direito, promovendo transparência, previsibilidade e participação social nas decisões regulatórias, sobre esta participação, (Figueroa, 2015, p. 11)<sup>65</sup> afirma que é preciso “avaliar como se dá a aplicação de mecanismos de participação social no âmago das agências reguladoras, mais especificamente em processos administrativos de produção normativa”.

Para Carvalho (2021, p. 449)<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> SILVA E SILVA, Artenira da; RAMOS, Edith Maria Barbosa; LEAL, David Abdalla Pires. **O poder normativo das agências reguladoras no Brasil: origem, conteúdo e limites**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 27, p. 27-37, set./dez. 2018.

<sup>64</sup> STREMEL, Felipe Bellozupko. **A participação social como meio de proteção dos direitos dos consumidores no processo regulatório do setor de telecomunicações**. UniCEUB, Brasília, 2013.

<sup>65</sup> FIGUEIROA, C. C. **Domando o Leviatã pela sua exposição: transparência e consensualismo nas agências reguladoras**. 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/CIC/article/download/329/698/2407>

<sup>66</sup> CARVALHO, Luciana Luso de. **A competência normativa das agências reguladoras e a participação do consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 136, ano 30, p. 441-466, jul./ago. 2021, p. 449.

As consultas e as audiências públicas realizadas pelas agências reguladoras contam com baixíssima participação do consumidor, evidenciando grande assimetria de participação na elaboração da norma em relação aos agentes regulados, que têm pleno domínio técnico, econômico e jurídico de sua atividade.

Essa dinâmica reforça a vulnerabilidade do consumidor e possibilita que interesses econômicos organizados tenham maior influência sobre o processo decisório, resultando em normas que nem sempre expressam a proteção integral assegurada pelo sistema jurídico-consumerista.

A assimetria institucional apontada não se limita ao plano abstrato da governança regulatória. Pesquisas recentes sobre o setor aéreo<sup>67</sup> demonstram que a fragilidade dos mecanismos administrativos de solução de conflitos e a atuação limitada dos órgãos reguladores na prevenção de litígios acabam deslocando, de forma recorrente, controvérsias típicas de consumo para o Poder Judiciário, fenômeno que evidencia uma disfunção sistêmica entre regulação, prestação de serviços e tutela efetiva do consumidor.

A implantação de um modelo que subtraísse o marco regulatório do processo político-eleitoral se erigiu em verdadeira *tour de force* da reforma do Estado. As agências foram concebidas como entes dotados de independência técnica decisional, predominando as motivações técnicas para seus atos, que não se sujeitam a recurso hierárquico impróprio. Tal independência representa um mecanismo de estabilidade institucional e de imunização contra oscilações políticas conjunturais, fortalecendo o equilíbrio entre o poder público e o mercado. Ao mesmo tempo, o modelo busca compatibilizar a autonomia decisória com as exigências do Estado de Direito, mediante mecanismos de controle político, jurídico e social e fomento à participação da sociedade nos processos regulatórios, como forma de incrementar a legitimidade democrática das decisões. (BINENBOJM 2006, p. 10-12)<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> MARQUES, Cláudia Lima; TARGA, Maria Luiza Baillo. **Judicialização no setor aéreo: avaliação das causas para compreensão da consequência**. JusBrasil, São Paulo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/judicializacao-no-setor-aereo-avaliacao-das-causas-para-compreensao-da-consequencia/5290126144>

<sup>68</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 244, p. 9-42, jan./abr. 2006.

Da análise da (ADI 1.668/DF) <sup>69</sup> Observamos que as agências reguladoras, no contexto da administração pública contemporânea, exercem um papel multifuncional que combina aspectos normativos, fiscalizatórios e sancionatórios. Sua função normativa manifesta-se na edição de atos gerais e abstratos que disciplinam a execução de serviços públicos e atividades econômicas, voltados à concretização de políticas setoriais dentro dos limites da legalidade. Diferentemente da função regulamentar típica do Poder Executivo, o poder normativo das agências decorre da necessidade de detalhamento técnico das leis, permitindo-lhes expedir normas específicas relacionadas à outorga, prestação e fruição de serviços. Paralelamente, as agências desempenham função fiscalizatória, incumbindo-lhes acompanhar e controlar a atuação dos agentes econômicos, garantindo a observância dos padrões de qualidade, segurança e eficiência. Essa competência fiscalizadora decorre diretamente do dever estatal de regular e supervisionar atividades de interesse coletivo, como telecomunicações, energia, transporte e saúde. Por fim, exercem também o poder de polícia e a função sancionatória, por meio da qual podem adotar medidas coercitivas, como interdição de estabelecimentos, apreensão de produtos e aplicação de sanções administrativas, visando proteger o interesse público e assegurar o cumprimento das normas editadas. Essas atribuições, conforme reconhece o Supremo Tribunal Federal, integram o núcleo essencial da atuação regulatória e evidenciam a natureza técnica e autônoma dessas entidades no ordenamento jurídico brasileiro.

No setor de saúde, a ANVISA exerce competências de regulamentação e fiscalização sobre medicamentos, alimentos e produtos para a saúde, assegurando padrões de qualidade e segurança e o exercício do poder de polícia sanitária<sup>70</sup>.

No transporte aéreo, a ANAC regula e fiscaliza a operação das companhias aéreas<sup>71</sup>, além disso, estabelece normas complementares por meio de sua Resolução nº 400/2016<sup>72</sup>, que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo e, traz

---

<sup>69</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Poder normativo das Agências Reguladoras e Princípio de Legalidade (ADI 1668-DF)**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 293–326, maio/ago. 2022.

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei nº 9.782**, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.

<sup>71</sup> BRASIL. **Lei nº 11.182**, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.

<sup>72</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Resolução nº 400**, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo.

também questões sobre o exercício do direito de arrependimento<sup>73</sup> na compra de passagens aéreas, cabendo às companhias observar, de forma coordenada, as normas setoriais e de consumo.

Além disso, a atuação das agências reguladoras mantém estreita conexão com o controle da concorrência, em permanente interface com o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Essa interação visa harmonizar a livre competição de mercado com a proteção do consumidor, assegurando equilíbrio nas relações econômicas e prevenindo práticas anticoncorrenciais ou abusos de poder econômico que possam comprometer o interesse público e a coletividade. (Pereira Neto e Prado Filho, 2016, p. 13-48)<sup>74</sup>. Por fim, ainda sobre a participação social, destaca-se seu papel central na atuação das agências reguladoras, efetivada por meio de consultas e audiências públicas, bem como de análises de impacto regulatório. Esses instrumentos permitem à sociedade civil influenciar a formulação de normas, fortalecendo a transparência, o controle social e a legitimidade das decisões. (Lemos e Xavier, 2010, p. 8-15)<sup>75</sup>.

Como destacam Gabardo e Graner (2020, p. 275-300)<sup>76</sup>:

O diálogo com a sociedade civil possui grande potencial para aprimorar a qualidade regulatória ... as informações apresentadas pela população (...) podem contribuir para que a decisão regulatória seja mais eficiente, coerente, tenha maior previsibilidade, transparência e possibilidade de controle ...

A legislação brasileira prevê ainda mecanismos institucionais que reforçam a transparência e o controle social, como o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

---

<sup>73</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Art. 49. O consumidor pode desistir do contrato, no prazo de 7 dias a contar de sua assinatura ou do ato de recebimento do produto ou serviço, sempre que a contratação de fornecimento de produtos e serviços ocorrer fora do estabelecimento comercial, especialmente por telefone ou a domicílio. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>74</sup> PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PRADO FILHO, José Inácio Ferraz de Almeida. **Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE**. Revista Direito GV, v. 12, p. 13-48, 2016.

<sup>75</sup> LEMOS, Rafael Diogo D.; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. **Participação popular e eficiência nas agências reguladoras: fundamentos, limites e conflitos no âmbito do direito positivo**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, Natal, v. 1, n. 4, p. 8–15, 2010.

<sup>76</sup> GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. **A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, 2020.

(SNDC) (BRASIL, 1997)<sup>77</sup> e a plataforma Consumidor.gov.br (BRASIL, 2014)<sup>78 79</sup>, que permitem ao cidadão registrar e acompanhar reclamações, monitorar indicadores e avaliar a atuação regulatória e empresarial;

Apesar da autonomia técnica e da relevância social das agências reguladoras, persistem desafios relevantes, como a necessidade de conciliar a eficiência econômica com a efetiva proteção do consumidor, evitando que a busca por resultados de mercado se sobreponha ao interesse público. Soma-se a isso a limitação de sua atuação quase jurisdicional, restrita à competência legalmente prevista, e a constante vigilância quanto à imparcialidade decisória diante da forte presença de agentes econômicos nos processos regulatórios. (Severino, 2017, p. 56 - 61)<sup>80</sup>.

A coordenação com outras entidades regulatórias e o controle judicial sobre decisões da agência também representam desafios constantes, exigindo capacidade institucional e governança integrada.

A evolução do direito administrativo econômico no Brasil exige que as agências reguladoras conciliem independência técnica, accountability e legitimidade democrática, resguardando que os direitos dos consumidores não sejam subordinados à lógica mercadológica, mitigando a captura regulatória das agências, (CHIELE, 2010, p. 132-162),<sup>81</sup> isso demonstra a complexidade e a importância estratégica dessas entidades para o Estado e para a sociedade.

A atuação das agências reguladoras brasileiras se dá em um contexto de crescente complexidade econômica e social, exigindo que estas instituições não

---

<sup>77</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.181**, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC. Brasília, DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.html)

<sup>78</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 1.184**, de 1º de julho de 2014. Institui o sistema de solução alternativa de conflitos Consumidor.gov.br. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jul. 2014. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=02/07/2014&totalArquivos=272>

<sup>79</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.573**, de 19 de novembro de 2015. Dispõe sobre o Consumidor.gov.br. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8573.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8573.html)

<sup>80</sup> SEVERINO, Mariana Rocha Sousa. As agências reguladoras e o direito do consumidor: limites e desafios da necessidade de atuação estatal no âmbito das relações de consumo. 2017. 158f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

<sup>81</sup> CHIELE, Marínez. Agências reguladoras: um instrumento de regulação internacional adotado no Brasil com o objetivo de auxiliar o Estado na regulação dos serviços. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico) — Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010, p. 132 - 162.

apenas exerçam funções técnicas, mas também assumam papel estratégico na mediação de conflitos e na garantia dos direitos dos consumidores.

Esta função evidencia a relevância das agências reguladoras na implementação de políticas públicas que convergem eficiência econômica e bem-estar social. No setor de telecomunicações, por exemplo, a ANATEL exerce atribuições que vão da concessão à fiscalização e garantia da universalização, atuando sob mecanismos de participação social como contrapeso à sua autonomia decisória. (WIMMER e PEIXOTO, 2005, p. 12)<sup>82</sup>. Conforme previsto na Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), a agência possui competências que incluem a fiscalização do cumprimento de normas técnicas, a aplicação de penalidades e a garantia da universalização dos serviços.<sup>83</sup>

A regulação do setor de telecomunicações não se limita à norma técnica; ela implica também na proteção dos direitos do consumidor, assegurando que a prestação de serviços obedeça a padrões de qualidade, acessibilidade e transparência (ANATEL, 2015, p. 5-6)<sup>84</sup>, isso evidencia a dimensão social da atuação da agência.

Além disso, a ANATEL promove a participação pública em decisões estratégicas por meio de consultas públicas e audiências, permitindo que a sociedade influencie diretamente na formulação de políticas regulatórias, reforçando o princípio de *accountability*.

O transporte aéreo, regulado pela ANAC, também ilustra o papel protetivo das agências diante dos mercados concentrados e na prestação de serviços essenciais (Oliveira, 2009, p. 185)<sup>85</sup>. A aplicação do direito de arrependimento em passagens adquiridas eletronicamente, conforme previsto no Código de Defesa do Consumidor

---

<sup>82</sup> WIMMER, Miriam; PEIXOTO, Elisa Vieira Leonel. Participação e Democracia nas Agências Reguladoras: como se conjugam Autonomia Decisória, Especialização Técnica e Participação Popular na ANATEL. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – EnANPAD 2008, 32., 2008, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei nº 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.html)

<sup>84</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Manual Explicativo do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC**. Brasília, DF: Superintendência de Relações com Consumidores – SRC, Gerência de Interações Institucionais, Satisfação e Educação para o Consumo – RCIC, 2015.

<sup>85</sup> OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**. São Paulo: Pezco Editora, 2009, p.185.

(Lei nº 8.078/1990, art. 49)<sup>86</sup>, garante que consumidores possam exercer seus direitos sem prejuízo, reforçando esse papel protetivo e a função regulatória como mecanismo de equilíbrio entre interesses empresariais e coletivos.

Complementarmente, Pereira Neto e Prado Filho (2016, p. 14-20)<sup>87</sup> afirmam que:

A interface entre regulação setorial e controle da concorrência é fundamental para evitar práticas anticoncorrenciais que possam lesar consumidores e comprometer a eficiência do mercado.

Aqui mais uma vez podemos observar um destaque para o caráter multifuncional das agências, que vão além da simples fiscalização, atuando também como mediadoras e garantidoras de equidade.

A participação cidadã nestes processos é reforçada por meio de consultas públicas, audiências e análises de impacto regulatório, instrumentos que promovem legitimidade democrática e melhoram a qualidade das decisões, inclusive, segundo (Gabardo e Graner, 2020, p. 291)<sup>88</sup> “as agências reguladoras têm o dever de propiciar condições efetivas de participação, sob pena de o ato normativo carecer de legitimidade e até de invalidade do ato”.

Lemos e Xavier, (2013, p. 15)<sup>89</sup> enfatizam que:

Na participação orgânica, os cidadãos integram órgãos administrativos, colaborando para seu funcionamento, como ocorre nos Conselhos das agências reguladoras brasileiras. A participação funcional considera a atuação do cidadão em funções administrativas a partir de sua posição

---

<sup>86</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Art. 49: “O consumidor pode desistir do contrato, no prazo de 7 (sete) dias a contar de sua assinatura ou do ato de recebimento do produto ou serviço, sempre que a contratação de fornecimento de produtos e serviços ocorrer fora do estabelecimento comercial, especialmente por telefone ou a domicílio.

§ único. Se o consumidor exercer o direito de arrependimento previsto neste artigo, os valores eventualmente pagos, a qualquer título, durante o prazo de reflexão, serão devolvidos, de imediato, monetariamente atualizados.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>87</sup> PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PRADO FILHO, José Inácio Ferraz de Almeida. **Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE**. Revista Direito GV, v. 12, p. 13-48, 2016’.

<sup>88</sup> GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. **A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, 2020.

<sup>89</sup> LEMOS, Rafael Diogo D.; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. **Participação popular e eficiência nas agências reguladoras: fundamentos, limites e conflitos no âmbito do direito positivo**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [S.l.], v. 3, n. 1, 2013.

privada, como ocorre nos procedimentos de consultas públicas ou audiências públicas de licenciamento ambiental, por exemplo.

Este ponto reforça a relevância da participação social como pilar da governança regulatória.

Apesar da importância, identificamos que as agências reguladoras enfrentam desafios significativos. Entre eles podemos citar os conflitos entre eficiência econômica e proteção do consumidor, o risco de captura regulatória por grupos privados e limitações em sua atuação, uma vez que por conta da descentralização de normas, regulamentos e legislações a respeito, lacunas regulatórias, algumas de suas decisões acabam passando por revisão do judiciário, para garantir coerência no atendimento às demandas sociais.

Podemos dizer que as agências reguladoras possuem uma natureza híbrida, que combina autonomia decisória e vinculação ao Poder Executivo, isso representa um modelo inovador de administração pública, permitindo que as entidades se adaptem rapidamente a mudanças setoriais e às necessidades, evolução da sociedade.

A vinculação das agências ao Executivo não implica subordinação absoluta; pelo contrário, estabelece mecanismos de supervisão que garantem alinhamento estratégico sem comprometer a independência técnica, assegurando que a atuação regulatória permaneça autônoma, técnica e livre de interferências políticas indevidas. Cavalcanti (2000, p. 268-269)<sup>90</sup>.

Essa “semi-subordinação” é essencial para a autonomia das agências, possibilitando uma resposta rápida na proteção do consumidor frente à velocidade da evolução das relações de consumo.

Arriscamos dizer que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) é um instrumento fundamental na orientação e atuação das agências reguladoras em diversos setores, já que o código estabelece direitos básicos como responsabilidade objetiva dos fornecedores, direito à informação de qualidade e direito de arrependimento, garantias estas que são incorporadas nas normas e resoluções

---

<sup>90</sup> CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. **A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes**. Revista de Direito Administrativo. v. 219. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, janeiro – março de 2000.

emitidas pelas agências, assim, garantindo que a proteção do consumidor seja efetiva e coerente com a nossa legislação.

O setor energético também evidencia a importância das agências na proteção do consumidor e na regulação econômica. A ANEEL, responsável pelo setor elétrico, por exemplo, estabelece tarifas, padrões de qualidade e mecanismos de mediação de conflitos entre concessionárias e consumidores.<sup>91</sup>

A ANEEL não apenas regula tarifas e padrões técnicos, mas também exerce papel essencial na proteção dos direitos dos consumidores, assegurando que o fornecimento de energia elétrica seja contínuo, seguro e adequado, conforme previsto na Lei nº 9.427/1996<sup>92</sup> e na Resolução Normativa nº 1.000/2021<sup>93</sup> da agência.

Em termos de transparência e prestação de contas, as agências reguladoras adotam instrumentos de governança que incluem relatórios anuais de atividades, audiências públicas, conselhos consultivos e ouvidorias, que funcionam como canais de controle social e reforçam a *accountability* institucional. ANVISA (2009, p. 248)<sup>94</sup>.

Além desses mecanismos participativos, a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) consolidou-se como instrumento técnico-administrativo voltado à tomada de decisão baseada em evidências, introduzindo mecanismos de legitimação democrática e de responsabilização do regulador, uma vez que amplia a transparência e a publicidade das escolhas normativas. Valente (2010, p. 124)<sup>95</sup>.

No contexto brasileiro, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), instituído pelo Decreto nº 11.738/2023<sup>96</sup>, buscou aprimorar o sistema regulatório por meio do fortalecimento da coordenação interinstitucional, da melhoria da prestação de contas e do aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e monitoramento social.

---

<sup>91</sup> CARVALHO, L. F.; RAMOS, F. S. **Gerenciamento e tarifação de energia elétrica no Brasil**. Revista Eletrônica Direito, Estado e Política, v. 16, n. 2, p. 243-263, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/bjpe/article/view/42439>

<sup>92</sup> BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19427cons.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.html)

<sup>93</sup> BRASIL. **Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)**. Resolução Normativa nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021. Consolida os direitos e deveres dos consumidores e das distribuidoras de energia elétrica. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20211000.pdf>

<sup>94</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. p. 248–249

<sup>95</sup> VALENTE, Patricia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório: uma ferramenta de Estado**. Dissertação (Mestrado) — FDUSP, 2010. p. 124

<sup>96</sup> BRASIL. **Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023**. Dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2023-2026/2023/Decreto/D11738.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2023-2026/2023/Decreto/D11738.html)

Conforme o relatório de pesquisa da (FGV DIREITO SP, 2025, p. 3-4)<sup>97</sup>, esse enfoque evidencia uma governança orientada por resultados, em que coordenação, participação e avaliação se integram para sustentar decisões baseadas em evidências e na responsabilização pública, conforme os princípios de boa administração regulatória.

A participação social configura um dos pilares de legitimidade democrática das decisões das agências. As consultas e audiências públicas permitem ampliar o acesso à informação, testar diagnósticos e aprimorar a qualidade técnica das normas antes de sua edição. A experiência da ANVISA (2009, p. 244-246)<sup>98</sup>, por exemplo, demonstra como a institucionalização de câmaras setoriais, consultas públicas e prestação de contas anual ao Congresso fortalece a legitimidade e melhora a qualidade das decisões.

A consolidação desse modelo recebeu amparo normativo com a promulgação da Lei nº 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras)<sup>99</sup>, que tornou obrigatórias a agenda regulatória, a consulta pública e a AIR, bem como com a Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica)<sup>100</sup>, que reforçou a exigência de AIR para atos normativos.

No campo da avaliação e do controle, auditorias operacionais e de desempenho também exercem papel relevante na verificação de economia, eficiência e efetividade da gestão pública, distinguindo-se da AIR por incidirem, em regra, após

---

<sup>97</sup> FGV DIREITO SP. Melhoria da governança regulatória: experiências federais. Relatório de pesquisa, 2025. p. 3-4.

<sup>98</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. p. 244-246

<sup>99</sup> BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.html)

<sup>100</sup> BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13874.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.html)

a edição das medidas (enfoque retrospectivo), mas contribuindo para o aperfeiçoamento institucional do Estado regulador.

Valente (2010, p. 38) <sup>101</sup> reforça que:

Em geral, o momento em que se realiza a auditoria operacional é posterior ao da adoção da medida, podendo ser classificada como uma avaliação a posteriori de um dado programa ou política, enquanto que o momento da análise de impacto regulatório deve ser antes de a decisão ser tomada. Porém, ela pode ser realizada desde a elaboração da medida regulatória, fase inicial, até a sua implementação, quando se inicia o monitoramento, fase final.

Ainda assim, estudos empíricos (FGV DIREITO SP, 2025, p. 77-78) <sup>102</sup> apontam que persistem desafios na implementação plena dessas práticas: há fragilidades metodológicas e de transparência em avaliações retrospectivas e variação na utilização de consultas públicas, fatores que podem comprometer a confiança social e a efetividade da regulação. Esse mesmo estudo revela que, por outro lado constata-se ampla adoção de consultas e audiências públicas em processos de normatização, demonstrando avanço na incorporação da participação social ao ciclo regulatório.

Assim, podemos dizer que a literatura reconhece que a AIR, ao articular transparência procedimental e responsabilização, contribui para reduzir o déficit democrático do Estado regulador, fortalecendo a legitimidade das decisões e equilibrando as relações entre sociedade civil, agências e poderes institucionais.

Outro setor que apresenta desafios semelhantes é o de telecomunicações, regulado pela ANATEL, principalmente diante da rápida evolução tecnológica e do aumento da demanda por serviços digitais. A Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997)<sup>103</sup> estabelece competências da agência para conceder licenças, definir padrões de qualidade e fiscalizar o cumprimento de obrigações contratuais.

---

<sup>101</sup> VALENTE, Patricia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório: uma ferramenta de Estado**. Dissertação (Mestrado) — FDUSP, 2010. p. 38

<sup>102</sup> FGV DIREITO SP. **Melhoria da governança regulatória: experiências federais. Relatório de pesquisa**, 2025. p. 3–4.

<sup>103</sup> BRASIL. **Lei nº 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.html)

Sodré (2010, p. 24-25)<sup>104</sup> observa que:

Os direitos dos usuários previstos na Lei Geral refletem princípios e direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, evidenciando uma clara relação entre as duas leis. (...) As razões principiológicas que regem a legislação setorial são análogas àsquelas do Código de Defesa do Consumidor, pois todas inspiram atenção ao caráter vulnerável do consumidor, à importância de garantias quanto à qualidade e à eficácia na prestação de serviços.

Para os autores do estudo, a regulação do setor de telecomunicações deve ir além da dimensão técnica, abrangendo a proteção integral dos consumidores e garantindo que os serviços sejam prestados com qualidade, transparência e eficiência, em consonância com os princípios do Código de Defesa do Consumidor.

A atuação da ANAC no setor de transporte aéreo ilustra outro aspecto relevante da regulação: a proteção do consumidor em mercados concentrados e na prestação de serviços essenciais, nos quais a assimetria informacional e as limitações concorrenciais demandam uma atuação estatal equilibrada entre eficiência econômica e garantia de direitos. Nesse contexto, a Resolução 400/2016<sup>105</sup> da ANAC, que reforça a aplicação do direito de arrependimento previsto no Código de Defesa do Consumidor, mesmo que com uma interpretação peculiar, reforça o compromisso da regulação setorial com a efetividade dos direitos básicos do consumidor.

Oliveira (2009, p. 120-123)<sup>106</sup> destaca que a regulamentação do transporte aéreo deve conciliar os interesses econômicos das empresas com a proteção dos direitos fundamentais do consumidor, assegurando equilíbrio e justiça nas relações de consumo. Essa diretriz está em consonância com os princípios balizadores da regulação do setor aéreo, segundo os quais o passageiro deve estar sempre em primeiro lugar e o livre mercado deve coexistir com a defesa da concorrência e do

---

<sup>104</sup> SODRÉ, Marcelo Gomes. **Agências Reguladoras e a Tutela dos Consumidores**. Série Pensando o Direito, n. 21. Coordenação acadêmica: Marcelo Gomes Sodré. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2010. p. 11-41

<sup>105</sup> ANAC. **Resolução nº 400**, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016>

<sup>106</sup> OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**. São Paulo: Pezco Editora, 2009, p. 120-123.

consumidor, de modo que a busca por eficiência econômica não se sobreponha à garantia de qualidade, segurança e respeito aos usuários.

Além disso, a interface entre a ANAC e o CADE, especialmente no controle da concorrência em mercados regulados, reforça a harmonização entre eficiência econômica e proteção ao consumidor. Essa cooperação institucional busca evitar práticas anticoncorrenciais que possam prejudicar os usuários e garantir que a regulação setorial caminhe em sintonia com os princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor (Pereira Neto e Prado Filho, 2016, p. 33-42)<sup>107</sup>.

Em suma, as agências reguladoras brasileiras desempenham papel central na implementação de políticas públicas e na proteção do consumidor, promovendo a oferta de serviços essenciais com qualidade, eficiência e segurança. Sua atuação combina regulação normativa, fiscalização, mediação de conflitos e participação social, sempre fundamentada em princípios constitucionais e legais como a Constituição Federal de 1988, o Código de Defesa do Consumidor e as leis setoriais específicas. A independência técnica, aliada à transparência e à accountability, assegura que as decisões sejam consistentes, legítimas e voltadas ao interesse público, consolidando a relevância dessas entidades no cenário socioeconômico contemporâneo.

## 2.2 O Dever do Estado e a Proteção do Consumidor

A proteção do consumidor no Brasil não se configura apenas como um dever legal, mas como um princípio fundamental da Constituição Federal de 1988. O artigo 5º, inciso XXXII, define que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (Brasil, 1988, art. 5º, XXXII)<sup>108</sup>, estabelecendo o compromisso do poder público em garantir que relações de consumo ocorram em condições de equilíbrio, transparência e segurança. À luz de Miragem, o consumidor é reconhecido pelo ordenamento como parte estruturalmente vulnerável nas relações de mercado, o que justifica sua proteção como direito fundamental e impõe uma atuação estatal proativa

---

<sup>107</sup> PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PRADO FILHO, José Inácio Ferraz de Almeida. **Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 13-48, jan./abr. 2016.

<sup>108</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 5º, XXXII. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

inclusive por meio de regulação para reequilibrar a relação e prevenir práticas lesivas. (Miragem, 2020, p. 231-254) <sup>109</sup>.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), instituído pela Lei nº 8.078/1990, consolida a proteção aos consumidores como norma de ordem pública e interesse social, tornando sua observância obrigatória nas relações de consumo.

Conforme Gomide (2009, p. 106-108)<sup>110</sup> nos ensina, o (CDC) deve ser interpretado à luz da vulnerabilidade do consumidor, considerando que ele nem sempre dispõe de informações completas ou capacidade técnica para compreender integralmente os contratos que assina.

Neste sentido Lobo (2001, p. 59) <sup>111</sup>

O direito à informação adequada, suficiente e veraz é um dos pilares do direito do consumidor. Nas legislações mundiais, voltadas a regular as relações de consumo, a referência é quase uniforme ao direito à informação fortalece as características universalizantes desse novo direito. Afinal, os problemas e dificuldades enfrentados pelos consumidores, em qualquer país, são comuns, a merecerem soluções comuns

Nesse sentido, a legislação consumerista brasileira adota uma perspectiva de proteção reforçada, com intervenção do Estado sempre que necessário para restabelecer a equidade entre as partes.

A atuação das agências reguladoras, em destaque a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), é um exemplo de forma prática essa função estatal de proteção. A ANAC detém competência normativa para regulamentar o transporte aéreo civil, incluindo a definição de regras sobre cancelamento, remarcação e reembolso de passagens, garantindo que os direitos previstos no CDC sejam efetivamente respeitados. Maradei Júnior (2023, p. 241-260)<sup>112</sup> observa que a agência assume papel central na mediação entre a proteção do consumidor e a viabilidade econômica

---

<sup>109</sup> MIRAGEM, Bruno. Princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Cláudia Lima; MAGALHÃES, Lucia Ancona Lopez de (org.). Direito do Consumidor: 30 anos do CDC. 1. ed. São Paulo: Forense, 2020. p. 231-254

<sup>110</sup> GOMIDE, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009, p. 13–14.

<sup>111</sup> LÔBO, Paulo Luiz Netto. **A informação como direito fundamental do consumidor**. Revista de Direito do Consumidor. ano 10, n. 37, Janeiro-Março de 2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 59.

<sup>112</sup> MARADEI JÚNIOR, João Carlos. **O papel das agências reguladoras na tutela dos direitos do consumidor**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 10, n. 1, p. 241-260, 2023. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

das empresas aéreas, traduzindo direitos abstratos em normas operacionais que podem ser aplicadas na prática cotidiana.

Um exemplo concreto dessa atuação está no direito de arrependimento, previsto no artigo 49 do CDC, que assegura ao consumidor a possibilidade de desistir de um contrato no prazo de sete dias a contar de sua celebração, desde que a contratação ocorra fora do estabelecimento comercial. Em contratos de transporte aéreo, esse direito entra em tensão com normas operacionais da ANAC, que estipulam procedimentos específicos distintos do (CDC) para cancelamentos, tal situação tende a causar certo estigma em relação à agência reguladora.

Conforme destaca Maradei Junior (2022, p. 6)<sup>113</sup>

Apenas com a harmonização dos interesses e a observância dos ditames constitucionais acerca dos direitos dos consumidores é que será possível afastar o descrédito do atual modelo regulatório vigente em nosso país.

A agência, portanto, precisa equilibrar dois interesses legítimos: garantir que o consumidor tenha liberdade e segurança jurídica em suas escolhas dentro dos ditames legais e assegurar que as empresas aéreas possam planejar sua operação sem prejuízos desproporcionais. Esse equilíbrio está alinhado ao tratamento do direito de arrependimento no CDC: embora constitua “uma drástica intromissão na autonomia privada”, a doutrina aponta que se trata de proteção necessária nas contratações à distância e que, em vez de prejudicar fornecedores, aumenta a confiança e impulsiona as vendas.

Ao mesmo tempo, o autor sublinha que o abuso do direito deve ser aplicado para evitar prejuízos aos fornecedores quando configurado excesso no exercício do arrependimento. E, para dar segurança às escolhas do consumidor “dentro dos ditames legais”, ele associa o arrependimento ao dever de informação e à boa-fé objetiva, pilares que asseguram decisões livres e esclarecidas no comércio à distância. (Gomide, 2009, p. 75-145)<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> MARADEI JÚNIOR, João Carlos. **Diálogo entre os direitos do consumidor, a função social das agências reguladoras e a efetividade dos direitos humanos e fundamentais**. Conteúdo Jurídico, Brasília, 20 out. 2022. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/59610/dilogo-entre-os-direitos-do-consumidor-a-funo-social-das-agncias-reguladoras-e-a-efetividade-dos-direitos-humanos-e-fundamentais>

<sup>114</sup> GOMIDE, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009, p. 75-145.

Além do direito de arrependimento, a legislação consumerista brasileira, em consonância com a CF/88, prevê outros direitos essenciais. O artigo 6º do CDC lista direitos básicos do consumidor, entre eles a proteção da vida, saúde e segurança, a informação adequada sobre produtos e serviços e a efetiva prevenção e reparação de danos (Brasil, 1990, art. 6º)<sup>115</sup>. No transporte aéreo, tais direitos se traduzem, por exemplo, na obrigação de fornecer informações claras sobre horários de voo, políticas de bagagem, segurança do transporte e eventual necessidade de alteração de itinerário.

O Estado, ao regulamentar essas relações por meio de agências especializadas, exerce uma função dupla: normativa e fiscalizadora. Sob o aspecto normativo, a ANAC emite resoluções e instruções que detalham a aplicação dos direitos do consumidor, como a Resolução nº 400/2016, que estabelece critérios objetivos para cancelamento de passagens e reembolso integral em caso de atraso significativo ou cancelamento de voo. Sob o aspecto fiscalizador, a agência monitora a conformidade das empresas com essas normas, aplicando sanções administrativas quando necessário, o que demonstra a efetividade da atuação estatal na proteção do consumidor.

Brisola (2015, p. 262-263)<sup>116</sup> afirma que:

Diante dessa ordem de ideias, no sistema de defesa do consumidor não é possível aguardar um fato lesivo para, em seguida, determinar a reparação, sob pena de se descumprir a Constituição e desobedecer à lei, impondo-se, sempre que se verifique a repetição de condutas abusivas que provoquem dano moral, a majoração de sua compensação a título preventivo.[...]

Nessa quadra, a responsabilidade civil reveste-se de nova função: a de prevenir danos, revelando-se instrumento essencial para a proteção do consumidor (artigo 6º, inciso VI do CDC).

Diante do exposto, podemos concluir que a proteção do consumidor não deve ser entendida apenas como uma função punitiva, mas como um mecanismo preventivo que promove a confiança do público nas relações de mercado.

<sup>115</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.html)

<sup>116</sup> BRISOLA, Cassio Pereira. **Dano moral nas relações de consumo: a função preventiva do dano moral no CDC**. In: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA (org.). Reflexões de magistrados paulistas nos 25 anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2015. p. 261-280.

Dessa forma, o consumidor protegido tende a participar de maneira mais ativa e consciente das transações econômicas, enquanto as empresas, ao cumprirem suas obrigações legais, promovem uma concorrência justa e saudável. Vemos este equilíbrio como fundamental para setores estratégicos como o transporte aéreo, em que falhas regulatórias podem afetar milhares de pessoas de forma imediata.

Conforme BARROSO e MANSUR (2020, p. 333)<sup>117</sup>:

O fornecedor, ao não resolver espontânea, rápida e efetivamente os problemas oriundos de sua má prestação de serviço, faz com que o consumidor perca parte de seu tempo vital visando solucioná-los. Esse desvio produtivo acarreta danos, muitas vezes irreversíveis, ao consumidor, proporcionando indiretamente um aumento injustificado do lucro do fornecedor

A jurisprudência do STJ<sup>118</sup> reforça o dever do Estado de assegurar a proteção do consumidor. Tribunais têm reiteradamente reconhecido que o fornecedor deve priorizar a segurança, a informação e o direito à reparação do consumidor, inclusive nos casos de transporte aéreo. Essa perspectiva é consistente com a ideia constitucional de que a defesa do consumidor é um dever do Estado, integrando-se à função de garantir a dignidade da pessoa humana e a igualdade de condições no mercado.

Além disso, a interação entre o CDC e regulamentos infralegais da ANAC exemplifica a importância do diálogo entre diferentes fontes normativas, esse intercâmbio fica latente na obra de Oliveira (2009, p. 23)<sup>119</sup>:

<sup>117</sup> BARROSO, Lucas Abreu; MANSUR, Maria Júlia Ferreira. **Agências reguladoras, Resolução 400 da ANAC e o desvio produtivo do consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 130, p. 333–348, jul./ago. 2020.

<sup>118</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial n. 1.562.700/SP**. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Julgamento em: 06 dez. 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20161215&formato=PDF&nreg=201502642324&salvar=false>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial n. 1.611.915 / RS**. Relator: Ministro Marco Buzzi. Julgamento em: 06 dez. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20181204&formato=PDF&nreg=201600856759&salvar=false>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial n. 1.469.087 - AC**. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgamento em: 18 ago. 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=64526264&tipo=5&nreg=201401755271&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20161117&formato=PDF&salvar=false>

<sup>119</sup> OLIVEIRA, Alessandro V. M. **Regulação do Setor de Transporte Aéreo: Estado da Arte, Tendências e Visão Futura**. Documento de Trabalho NECTAR-ITA. São José dos Campos: Instituto Tecnológico de Aeronáutica, versão de 27 abr. 2009.

Dos conceitos acima encontrados, temos que apenas o de 'prestação de serviço adequado' encontra definição explicitamente tratada no ornamento legal (...) 'Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia (...) e modicidade das tarifas'. A ANAC possui um sistema de mensuração da pontualidade, regularidade e eficiência operacional das companhias aéreas, herdada do extinto DAC, e que auxilia o regulador no acompanhamento dos níveis de prestação de serviço adequado.

A função estatal na proteção do consumidor também se estende à educação e à conscientização. O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 4º, prevê que é dever do Estado e das empresas promover a educação para o consumo, estimulando práticas responsáveis e informadas (Brasil, 1990, art. 4º)<sup>120</sup>. Nesse sentido, campanhas educativas promovidas por órgãos reguladores e associações de defesa do consumidor contribuem para que consumidores compreendam seus direitos, reduzindo conflitos e fortalecendo a confiança no sistema regulatório.

ARIENTE e PADOVESE (2020, p. 255)<sup>121</sup> entendem que:

A disciplina consumerista é norma de ordem pública, de interesse social, garantidora da regra mais favorável ao passageiro, por assegurar o direito básico da efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos (art. 6º, VI). Soma-se a isso a ilegalidade da previsão de cláusula contratual que impossibilite, exonere ou atenuie a obrigação de indenizar (art. 25), a proscrição das cláusulas contratuais que impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos (art. 51, I) e a cláusula de incolumidade inerente a qualquer tipo de contrato dos contrato de transporte.

No âmbito da saúde e segurança, o dever estatal assume caráter ainda mais relevante. Regulamentações sanitárias que estabelecem padrões de higiene, controle

---

<sup>120</sup> BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Art. 4º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.html)

<sup>121</sup> ARIENTE, Eduardo Altomare; PADOVESE, Flávia Ferreira. **A regulamentação dos danos civis aos passageiros de transporte aéreo: uma análise crítica da Resolução 400/2016 da ANAC e das convenções de Varsóvia e Montréal**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 129, p. 247-270, maio/jun. 2020.

e prevenção em ambientes de transporte coletivo especialmente no transporte aéreo representam instrumentos de proteção à coletividade e à confiança dos usuários. Durante o período pandêmico, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) editaram normas<sup>122</sup> conjuntas de biossegurança, determinando medidas como uso obrigatório de máscaras, higienização frequente de aeronaves e instalações aeroportuárias, controle de embarque e desembarque e protocolos específicos para tripulações e passageiros. Essas ações coordenadas entre as agências demonstram a capacidade do Estado de traduzir princípios constitucionais de saúde e proteção do consumidor em práticas regulatórias concretas, voltadas à prevenção de riscos e à promoção da segurança coletiva.

Assim, essa articulação entre a ANAC e a ANVISA, estabelecendo protocolos de biossegurança, evidenciam a integração entre a proteção individual do consumidor e o interesse público.

Nestes termos, a proteção do consumidor no Brasil é um dever do Estado que se manifesta de forma abrangente, integrando princípios constitucionais, legislação federal e normas específicas emitidas por agências reguladoras. A atuação estatal vai além da simples fiscalização: envolve a criação de normas claras e acessíveis, a mediação de conflitos, a promoção da educação do consumidor e a garantia de reparação em caso de violação de direitos.

Como lembra Marcos Augusto Perez, as agências reguladoras foram concebidas como organismos independentes, dotados de funções de cunho legislativo, judicial e administrativo, justamente para conferir agilidade e especialização à atuação estatal em setores econômicos e sociais relevantes (PEREZ, 2018, p. 284)<sup>123</sup>. Esse conjunto de ações evidencia um modelo de proteção robusto, capaz de equilibrar interesses econômicos, sociais e individuais, garantindo a efetividade dos direitos do consumidor em todos os setores regulados.

---

<sup>122</sup> BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Cartilha – Protocolos Sanitários para a Aviação Civil**: Subgrupo 1 – Protocolos Sanitários. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/coronavirus/veja\\_tambem/nova-cartilha-protocolo-sanitario\\_v2-1.pdf](https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/coronavirus/veja_tambem/nova-cartilha-protocolo-sanitario_v2-1.pdf)

<sup>123</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **As agências reguladoras no direito brasileiro: origem, natureza e função**. In: SÉRIE DIREITO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – Agências Reguladoras e Defesa do Consumidor: Estudos em Homenagem ao Professor Djason Barbosa da Cunha. Curitiba: Juará, 2016. p. 283-284.

### 2.3 A Transferência de Responsabilidade Normativa para Agências

A delegação normativa do Poder Legislativo às agências reguladoras é traço marcante do Estado regulador brasileiro pós-1990, ligada à complexidade e tecnicização das políticas públicas e à busca de mecanismos administrativos mais ágeis e especializados. Nessa moldura, a literatura jurídica trata da delegificação (deslegalização) como técnica pela qual o próprio legislador retira matérias do domínio da lei para o domínio do regulamento, sem renúncia à Constituição nem “transferência” de poder legislativo, mas como opção de técnica legislativa que permite atualização técnica por regulamentos.

Aragão (2002, p. 289)<sup>124</sup> destaca que:

A lei de deslegalização “não é uma lei de regulação material, não é uma norma diretamente aplicável como norma agendi, não é uma lei cujo conteúdo deva simplesmente ser completado; é uma lei que limita seus efeitos a abrir aos regulamentos a possibilidade de entrar em uma matéria até então regulada por lei.

Segundo o autor, a atuação das agências não substitui o legislador, mas complementa sua função, essa concepção revela que, embora as agências possuam autonomia funcional, a legitimidade de suas ações depende de uma fundamentação jurídica robusta e da observância dos direitos constitucionais dos cidadãos.

No plano constitucional, o STF (ADI 1.668-DF)<sup>125</sup> assentou o alcance e os limites do poder normativo, ato geral e abstrato de natureza técnica, destinado a especificar direitos e deveres sem criá-los ou extingui-los.

Nas palavras de Weber ADI 4.874 (2018, p. 37)<sup>126</sup>

Com efeito, a norma regulatória deve compatibilizar-se com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu

<sup>124</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 37, n. 148, p. 275-297, out./dez. 2000.

<sup>125</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Poder normativo das Agências Reguladoras e Princípio de Legalidade (ADI 1.668-DF)**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 293-326, maio/ago. 2022.

<sup>126</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.874/DF**. Voto da Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento: 1º fev. 2018. Publicação: DJe 1º fev. 2019. Inteiro teor (paginador STF): <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>

conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações. Seu domínio próprio é o do preenchimento, à luz de critérios técnicos, dos espaços normativos deixados em aberto pela legislação, não o da criação de novos espaços.

Assim, esse poder normativo se legitima desde que observado o princípio da legalidade administrativa, ou seja, a agência deve atuar dentro dos parâmetros fixados pela lei e pelos princípios constitucionais que regem a administração pública. Desta forma, a transferência de responsabilidade normativa não implica substituição do legislador, mas complementação da atividade normativa, de modo a permitir que o Estado atue de forma técnica e eficaz na regulação de setores estratégicos.

Para Di Pietro (2020, p. 1085)<sup>127</sup>:

As normas que podem baixar resumem-se ao seguinte: (a) regular a própria atividade da agência, por meio de normas de efeitos internos; (b) conceituar, interpretar, explicitar conceitos jurídicos indeterminados contidos em lei, sem inovar na ordem jurídica. Essa segunda função explica-se pela natureza técnica e especializada das agências, que justifica sua existência.

Aqui a autora explica que a atuação normativa das agências não representa a criação de novas leis, mas sim a explicitação técnica e detalhamento de comandos já previstos em lei, respeitando o princípio da legalidade e a separação de poderes.

Essa concepção reforça que o poder normativo das agências é uma delegação funcional condicionada, fundada na lei e sujeita a controle judicial e legislativo. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 37, caput, que a administração pública direta e indireta deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, art. 37)<sup>128</sup>. Tais princípios impõem que a produção normativa das agências observe os limites da lei, garantindo a previsibilidade e a segurança jurídica das relações reguladas.

No contexto brasileiro, a atuação das agências reguladoras evidencia um processo de expansão normativa e de multiplicação de instâncias com poder de editar atos infralegais, o que acarreta desafios de coerência e controle regulatório. Conforme

---

<sup>127</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 1085

<sup>128</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

destaca o estudo elaborado pela Casa Civil (Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório, 2007, p. 155-157)<sup>129</sup>, a efetividade desse poder normativo exige mecanismos de participação e de responsabilização, como consultas e audiências públicas, que reforçam a transparência e a legitimidade das decisões. Tais instrumentos, aliados a práticas de motivação e proporcionalidade administrativa, constituem importantes formas de accountability, aproximando as agências da sociedade e do controle democrático.

Essa visão aproxima-se da visão de Perez (2018, p. 283-284)<sup>130</sup>, para quem as agências representam organismos independentes e autônomos, concebidos para exercer funções regulatórias, contenciosas e fiscalizatórias. Sua finalidade primordial é permitir que o Estado atue com agilidade e conhecimento técnico, traduzindo comandos legislativos em normas operacionais aplicáveis à realidade dos setores regulados. Assim, a delegação normativa encontra fundamento não apenas na eficiência administrativa, mas também na necessidade de garantir efetividade social às políticas públicas.

No caso do transporte aéreo, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) é exemplo paradigmático dessa dinâmica. Criada pela Lei nº 11.182/2005<sup>131</sup>, a ANAC foi incumbida de adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, conforme dispõe o art. 8º, caput, da referida lei. O Decreto nº 5.731/2006<sup>132</sup>, que aprovou a estrutura regimental da Agência, organiza e detalha o exercício dessas competências, reforçando o papel técnico e regulatório da ANAC na definição de normas e procedimentos voltados à segurança operacional e à prestação adequada dos serviços aéreos. Esses dispositivos demonstram que o

---

<sup>129</sup> BRASIL. **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Casa Civil; Secretaria de Gestão, 2007. Cap. 2, p. 155-157

<sup>130</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **As agências reguladoras no direito brasileiro: origem, natureza e função**. In: SÉRIE DIREITO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – Agências Reguladoras e Defesa do Consumidor: Estudos em Homenagem ao Professor Djason Barbosa da Cunha. Curitiba: Juará, 2016. p. 283-284.

<sup>131</sup> BRASIL. **Lei nº 11.182**, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 set. 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11182.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11182.html)

<sup>132</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.731**, de 20 de março de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 mar. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5731.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5731.html)

legislador conferiu à ANAC autonomia técnica e decisória, mas sempre subordinada aos limites legais e constitucionais, em respeito ao princípio da legalidade administrativa.

A atuação normativa da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) tem sido fundamental para compatibilizar a proteção do consumidor com a eficiência econômica no setor aéreo. A Resolução nº 400/2016<sup>133</sup>, ao disciplinar direitos e deveres dos passageiros, busca concretizar princípios do Código de Defesa do Consumidor (CDC) em regras específicas para o transporte aéreo. Entretanto, observa-se que o prazo de 24 horas para cancelamento sem ônus, previsto no art. 11 da Resolução, diverge do prazo de 7 dias assegurado pelo art. 49 do CDC para contratações realizadas fora do estabelecimento comercial, como é o caso das compras pela internet. Essa diferença revela o desafio das agências reguladoras em harmonizar a proteção do consumidor com a previsibilidade e a viabilidade operacional das companhias aéreas, demonstrando que a regulação setorial também envolve escolhas de política pública e ponderação entre valores econômicos e sociais.

A autonomia técnica das agências reguladoras, embora necessária à eficiência e estabilidade das decisões, não afasta a necessidade de controles institucionais e democráticos. Como destaca Gustavo Binjenbojm, a independência administrativa dessas entidades deve coexistir com mecanismos de controle político, jurídico e social, de modo a preservar sua legitimidade democrática e prevenir riscos de captura. Para ele,

O contraponto da autonomia reforçada das agências reguladoras foi o incremento dos mecanismos de controle político, jurídico e social, realizados de diferentes formas pelos três poderes e por grupos econômicos e sociais organizados. Tais mecanismos são fundamentais [...] para aumentar o grau de responsividade social e legitimidade democrática da função regulatória. (BINENBOJM, 2005, p. 142)<sup>134</sup>

Esse controle se manifesta por meio de diversos instrumentos, como a supervisão ministerial, o controle legislativo exercido pelas comissões temáticas do

<sup>133</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **Resolução nº 400**, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 14 dez. 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016>

<sup>134</sup> BINENBOJM, G. **Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 240, p. 147–167, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43622. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43622>

Congresso Nacional e o controle judicial que limita a atuação das agências ao âmbito de suas competências legais. A autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro ressalta que o Poder Judiciário não invade o mérito administrativo quando examina atos das agências, pois sua atuação se restringe à verificação da legalidade e dos limites da discricionariedade conferida pela lei. Conforme explica:

Por isso, quando se diz que o Judiciário pode controlar o mérito do ato administrativo, essa afirmação tem que ser aceita em seus devidos termos: o que o Judiciário pode fazer é verificar se, ao decidir discricionariamente, a autoridade administrativa não ultrapassou os limites da discricionariedade. Por outras palavras, o juiz controla para verificar se realmente se tratava de mérito. (DI PIETRO, 2020, p. 500)<sup>135</sup>.

Assim, o controle jurisdicional incide sobre a legalidade em sentido amplo abrangendo a razoabilidade e a proporcionalidade das decisões administrativas, mas não sobre o conteúdo técnico ou a conveniência das escolhas regulatórias. Como sintetiza a autora, “não se pode confundir controle do mérito com controle dos limites legais da discricionariedade” (DI PIETRO, 2020, p. 501)<sup>136</sup>.

Outro aspecto relevante da transferência normativa é a necessidade de coordenação entre arranjos regulatórios, em especial em setores interdependentes. A autonomia técnica das agências não exclui a coordenação pela Administração central.

Nas palavras de (ARAGÃO, 2007. p. 35)<sup>137</sup>:

A autonomia ou independência das agências reguladoras não implica em ausência de controles (não hierárquicos), vez que não podem ficar excluídas do planejamento e coordenação do conjunto das ações estatais

Esse cenário reforça a necessidade de coerência regulatória e de mecanismos eficazes de articulação institucional. Trabalhos recentes desenvolvidos no âmbito do ISC/TCU evidenciam essa preocupação ao analisar os desafios de coordenação entre

---

<sup>135</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 500-501.

<sup>136</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 500-501.

<sup>137</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n. 10, 2007, p. 35.

agências reguladoras, Advocacia Pública, órgãos de controle e Poder Judiciário, destacando a importância de estruturas que reduzam conflitos interpretativos e promovam maior integração do sistema regulatório brasileiro.<sup>138 139</sup>

Para (BATISTA, 2011. p. 32) <sup>140</sup>:

Representantes das Agências Reguladoras, dos integrantes do SBDC (SDE, Seae, Cade), além de setores interessados como os consumidores, a indústria, e o comércio, para ser o possivelmente responsável pela eliminação de conflitos inconciliáveis entre agências reguladoras e o SBDC, determinando ainda as condições técnicas para a celebração e cumprimento de acordos e convênios entre o sistema regulatório e da concorrência, além de fixar, à luz da legislação, a política de compatibilidade entre regulação e concorrência.

Ainda sobre essa coordenação e coerência, importante destaque feito por Oliveira (2009, p. 184)<sup>141</sup>, que aborda um tema intrínseco ao nosso trabalho, o transporte aéreo:

No caso do transporte aéreo, existem três tipos de autoridades responsáveis pelo andamento do setor: as responsáveis pela condução da Política Regulatória (ANAC e Ministério da Defesa/SAC), da Política Industrial (BNDES, Ministério do Turismo, dos Transportes e da Fazenda), e da Política de Defesa da Concorrência (SEAE, SDE e CADE).

O autor ainda acrescenta a importância de haver uma coordenação entre esses entes, seja no âmbito das decisões estratégicas do ou das decisões táticas relativas ao sistema aéreo como um todo.

---

<sup>138</sup> CHAVES, Mauro César Santiago. **Regulação Responsiva e Agências Reguladoras Federais: recorte jurídico-institucional sob a perspectiva da Advocacia-Geral da União e do Poder Judiciário Federal**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União, 2023.

<sup>139</sup> PRATES NETO, Otacílio. **A Atuação dos Tribunais de Contas e o Controle das Agências Reguladoras à luz da Lei Federal nº 13.848/2019: abordagem das modalidades de interação nas atividades regulatórias, com foco no Estado da Bahia**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União, 2023.

<sup>140</sup> BATISTA, Ciro Antonio Seabra. **Regulação e concorrência no Brasil: complementaridade, conflitos e competência nas leis das agências reguladoras e na lei antitruste**. Tribunal De Contas Da União. Instituto Serzedello Corrêa. 2011, p. 35.

<sup>141</sup> OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte Aéreo: Economia e Políticas Públicas**. São Paulo: Pezco, 2009.

Nesse contexto, o papel do Congresso Nacional e do Poder Judiciário é essencial para assegurar que a delegação normativa produza normas previsíveis, proporcionais e consistentes com os direitos fundamentais. O artigo 5º, inciso XXXII, e o artigo 170 da Constituição Federal consagram a defesa do consumidor como princípio e dever estatal, o que reforça que nenhuma regulação setorial pode afastar-se dos valores constitucionais de proteção, transparência e equilíbrio (BRASIL, 1988, arts. 5º e 170) <sup>142</sup>.

Alexandre Santos de Aragão, sustenta que o poder normativo das agências não se legitima apenas pela delegação legal, mas sobretudo pela racionalidade técnica e pela conformidade aos princípios do Estado de Direito. O autor explica que “as leis atributivas de poder normativo às entidades reguladoras independentes possuem baixa densidade normativa, a fim de propiciar o desenvolvimento de normas setoriais aptas a regular a complexa e dinâmica realidade social”, mas adverte que essa autonomia “não pode isentá-las dos parâmetros suficientes o bastante para que a legalidade e/ou a constitucionalidade dos regulamentos seja aferida” (ARAGÃO, 2000, p. 285-288)<sup>143</sup>. Assim, a legitimidade democrática da atuação normativa depende da conjugação entre competência técnica, transparência e controle social, elementos que garantem que a regulação preserve sua base no Estado de Direito.

Assim, a transferência de responsabilidade normativa para as agências reguladoras não significa renúncia do Poder Legislativo, mas reconfiguração funcional do processo normativo, ajustado às exigências de governança contemporânea. O legislador fixa diretrizes gerais e princípios; as agências, por sua vez, concretizam esses comandos por meio de normas técnicas, orientações e regulamentos capazes de se adaptar às transformações rápidas do mercado. Essa dinâmica é própria de um Estado regulador que busca eficiência sem abdicar da legalidade e da proteção dos direitos fundamentais.

Por fim, a transferência normativa revela-se um instrumento de modernização administrativa, permitindo que o Estado atue com especialização técnica e capacidade de resposta quase que em tempo real às demandas sociais. Sua efetividade, porém,

---

<sup>142</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

<sup>143</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado Democrático de Direito**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 37, n. 148, p. 275-293, out./dez. 2000

depende do equilíbrio entre autonomia e controle, técnica e legitimidade, eficiência e proteção jurídica. No setor aéreo, esse equilíbrio exige leitura integrativa entre as resoluções da ANAC e o CDC, a norma setorial funciona como padrão mínimo e de operacionalização da atividade, sem derogar a tutela consumerista quando presentes seus pressupostos. Em outras palavras, a ANAC traduz princípios em regras operacionais para garantir segurança, previsibilidade e confiança dos usuários, mas não pode restringir direitos estabelecidos em lei; daí a importância do controle jurisdicional de legalidade (razoabilidade/proporcionalidade) e da coordenação institucional para evitar contradições normativas. Assim, o poder normativo das agências não é privilégio burocrático, mas expressão de uma governança estatal na qual a técnica serve ao interesse público e à efetividade dos direitos fundamentais do cidadão.

## 2.4 Impacto da Regulação no Setor de Transportes, com Ênfase no Transporte Aéreo

A regulação do setor de transportes constitui um dos eixos centrais da política econômica e social brasileira, tendo por finalidade garantir a continuidade, a segurança e a modicidade dos serviços essenciais prestados à coletividade. No transporte aéreo, essa função adquire relevo particular, dada a complexidade técnica, os elevados custos operacionais e o potencial de impacto direto sobre milhões de consumidores. O arcabouço jurídico que sustenta essa regulação parte da Constituição Federal de 1988, que reconhece o transporte aéreo como serviço público de relevância nacional (art. 21, XII, “c”)<sup>144</sup> e impõe ao Estado o dever de assegurar sua adequada prestação sob os princípios da eficiência, segurança e defesa do consumidor (art. 170)<sup>145</sup> e (art. 175)<sup>146</sup>.

<sup>144</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Art. 21, XII, “c” – “Compete à União: [...] explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte aéreo, aeroespacial e infraestrutura aeroportuária.” Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

<sup>145</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 170. “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] V – defesa do consumidor.” Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

<sup>146</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 175. “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

A regulação do transporte aéreo, no Brasil, evoluiu de um foco quase exclusivo em segurança para um desenho econômico-concorrencial orientado ao consumidor. Além de mitigar assimetrias informacionais em segurança, o regulador deve maximizar o bem-estar do passageiro, coordenar economias de rede (aeroportos, espaço aéreo) e reduzir barreiras à entrada, em integração com a defesa da concorrência. Esse papel ganhou relevo após a flexibilização dos anos 1990 e a liberdade total de preços a partir de 2001, quando a multiplicação tarifária (p. ex., yield management) ampliou o acesso, mas exigiu regulação mais sofisticada para equilibrar eficiência e tutela do usuário (OLIVEIRA, 2009, p. 10-11)<sup>147</sup>.

Oliveira ainda reforça que:

[...] o regulador é chamado a zelar pela maximização do bem-estar do consumidor, em termos de quantidade e qualidade dos serviços, [...] sendo necessário lidar com economias de rede; cabe ao regulador criar mecanismos de incentivo para essa internalização [...] seja pela redução de barreiras regulatórias à entrada e garantia de acesso aos aeroportos, seja na precificação das plataformas. (OLIVEIRA, 2009, p. 10-11)<sup>148</sup>

Nesse contexto, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada pela Lei nº 11.182/2005, tornou-se a principal responsável pela regulação e fiscalização do transporte aéreo civil. A agência exerce papel híbrido: normativo, ao editar resoluções técnicas e procedimentais; e protetivo, ao disciplinar direitos e deveres dos passageiros e transportadoras. A Resolução nº 400/2016 é, sem dúvida, o marco mais expressivo dessa atuação, mesmo divergindo de parte da legislação, pois ela consolida regras sobre informação, reembolso, remarcação e assistência material em casos de atraso, cancelamento e preterição de embarque.

O artigo 11 da Resolução 400/2016 estabelece que o consumidor poderá desistir da passagem, sem ônus, em até 24 horas após a compra, desde que o embarque ocorra com antecedência mínima de 7 dias. Essa previsão, embora represente avanço em termos de clareza procedimental, suscita debate sobre sua compatibilidade com o art. 49 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que

---

<sup>147</sup> OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**. São Paulo: Pezco, 2009.

<sup>148</sup> OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**. São Paulo: Pezco, 2009.

garante o prazo de sete dias para o exercício do direito de arrependimento em contratações fora do estabelecimento comercial. O confronto entre os dois dispositivos revela a tensão entre o regime setorial técnico e o microssistema de proteção consumerista, exigindo do judiciário<sup>149</sup> resposta adequada sobre a legalidade ou não dessa sobreposição normativa à lei.

Sobre essa tensão, Miragem (2020, p RB-3.16)<sup>150</sup> defende um diálogo de complementaridade e de coerência entre as normas, ou seja, a harmonização entre normas setoriais e o CDC, devendo observar o princípio da complementaridade: a regulação específica pode detalhar e operacionalizar direitos, mas jamais restringi-los. Assim, a Resolução 400/2016 da ANAC deve ser interpretada como instrumento de concretização dos direitos já previstos em lei, e nunca como substitutivo do CDC.

Ainda nessa linha de raciocínio, Maradei Júnior (2023, p. 06)<sup>151</sup> salienta que “quando o interesse do consumidor é suplantado pelos interesses privados, frustram-se os objetivos iniciais pelos quais foram idealizadas as agências reguladoras”, reforçando a necessidade desse diálogo que, deve afastar o esvaziamento do conteúdo protetivo do direito do consumidor.

O impacto da regulação no transporte aéreo, portanto, manifesta-se em múltiplas dimensões. Sob o prisma econômico, a fixação de parâmetros para reembolso, cancelamento e alterações contratuais influencia diretamente a gestão financeira das companhias e o comportamento de preços.

Do ponto de vista jurídico, a regulação influencia a aplicação e a interpretação judicial dos contratos, em destaque o de transporte aéreo, na medida em que estabelece parâmetros técnicos e informacionais que o Judiciário leva em consideração ao examinar conflitos de consumo. Não há dúvidas de que o serviço de transporte aéreo remunerado configura relação de consumo, atraindo assim a aplicação do CDC às hipóteses de falha na prestação do serviço, atraso,

---

<sup>149</sup> Acórdãos N° 1864913; 1861862; 1847229 e 1812848, Todos do TJDF. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-perguntas/onus-da-prova-direito-do-consumidor/direito-de-arrependimento/o-direito-de-arrependimento-previsto-no-cdc-para-compras-a-distancia-e-aplicavel-a-aquisicao-de-passagens-aereas-pela-internet>

<sup>150</sup> MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 8. ed. Rio de Janeiro: RT. 2020

<sup>151</sup> MARADEI JÚNIOR, Antonio Carlos. **Diálogo entre os direitos do consumidor, a função social das agências reguladoras e a efetividade dos direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Conteúdo Jurídico, 2022. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/59610/dilogo-entre-os-direitos-do-consumidor-a-funo-social-das-agncias-reguladoras-e-a-efetividade-dos-direitos-humanos-e-fundamentais>

cancelamento e extravio de bagagem. Em recente julgamento, o TJDF<sup>152</sup> reafirmou que o prazo de 24 horas previsto na Resolução 400/2016 não afasta o direito de arrependimento de 7 dias garantido pelo CDC em compras online, assim, reconheceu que a norma administrativa não pode suprimir o direito legal do consumidor. Esse diálogo entre o Judiciário e a Administração reforça que a regulação deve atuar de forma complementar e coordenada, e não concorrente, com a legislação de proteção ao consumidor

No plano institucional, a independência técnica da ANAC, assegurada pela Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), é elemento fundamental para a estabilidade do setor. Essa autonomia, contudo, não é absoluta. Segundo Binenbojm (2006, p. 10-12)<sup>153</sup>, a legitimidade democrática das agências reguladoras é fortalecida por mecanismos de controle político, jurídico e social, bem como pela participação da sociedade nos processos regulatórios, instrumentos que asseguram transparência, confiança e previsibilidade às decisões administrativas. A atuação da agência, portanto, deve conciliar liberdade técnica e transparência decisória, garantindo que as normas editadas sejam fundamentadas em critérios técnicos e juridicamente compatíveis com o CDC e a Constituição.

O impacto da regulação também se expressa no campo da política pública. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), aliado a instrumentos como o SINDEC e o portal Consumidor.gov.br, permite o monitoramento de queixas e o mapeamento de falhas na prestação do serviço aéreo. Relatórios da ANAC (2024, p. 12)<sup>154</sup> indicam que alteração de voo e reembolsos respondem por mais de 50 % das reclamações registradas, dados que subsidiam ajustes normativos e fiscalizatórios. Essa integração entre regulação e informação reforça a governança participativa e a responsividade das políticas públicas.

Do ponto de vista social, a regulação do transporte aéreo reflete a função pública do serviço e sua conexão com o direito fundamental de locomoção. Nas

---

<sup>152</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Recurso Inominado Cível n. 0743119-47.2023.8.07.0016**, Rel. Juíza Marília de Ávila e Silva Sampaio, Segunda Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis, j. 10 maio 2024, DJe 16 maio 2024.

<sup>153</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 244, p. 9–42, jan./abr. 2006

<sup>154</sup> Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Boletim ANAC Consumidor 2024**. Brasília: ANAC, 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/anac/pt-br/canais\\_atendimento/consumidor/boletim-de-monitoramento](https://www.gov.br/anac/pt-br/canais_atendimento/consumidor/boletim-de-monitoramento)

palavras de Gobbato (2011, p. 1657)<sup>155</sup>, “o direito regulatório se apresenta como um instrumento democrático, constitucionalmente legitimado, para a concreção de direitos fundamentais de natureza social”, ou seja, a atividade regulatória moderna reflete um instrumento de concretização dos direitos fundamentais, na medida em que transforma princípios constitucionais em padrões operacionais. No transporte aéreo, essa concretização se dá ao assegurar acessibilidade, transparência e tratamento digno aos passageiros.

A dimensão tecnológica amplia ainda mais o alcance da regulação. Com a digitalização das contratações e a popularização dos aplicativos de viagem, surgem novos riscos de assimetria informacional e práticas enganosas como *dark patterns*, ofertas ambíguas e obstáculos artificiais ao cancelamento. A Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e o Decreto nº 7.962/2013, que regulamenta o comércio eletrônico, impõem deveres de transparência e proteção de dados que se somam ao CDC e às normas da ANAC. Conforme observam Marques et al (2023, p. 306-308)<sup>156</sup>, a adaptação do direito do consumidor à realidade digital é condição indispensável para a confiança no ambiente eletrônico e para a efetividade de direitos como o de arrependimento, exigindo atuação coordenada entre as autoridades de proteção de dados, defesa do consumidor e regulação setorial.

A regulação do transporte aéreo deve, portanto, incorporar salvaguardas específicas às transações digitais, promovendo interoperabilidade entre os sistemas de proteção.

A coordenação entre órgãos reguladores e autoridades concorrenciais é outro ponto crítico. A cooperação entre a ANAC e o CADE tem permitido coibir práticas anticompetitivas e abusivas, como a precificação predatória e acordos de compartilhamento de voos que restrinjam a concorrência. Segundo Pereira Neto e Prado Filho (2016, p. 13;48)<sup>157</sup>, a interação entre regulação setorial e política concorrencial constitui aspecto essencial para assegurar a eficiência econômica dos mercados e a proteção do consumidor, cabendo ao CADE tanto fomentar a abertura

---

<sup>155</sup> GOBBATO, Ana Maria Borralho. **Direito regulatório e direitos sociais: uma relação simbiótica.** Revista Eletrônica Direito e Política, UNIVALI, Itajaí, v. 6, n. 3, 3º quadrimestre, 2011. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)

<sup>156</sup> MARQUES, Claudia Lima; MENDES, Laura Schertel; BERGSTEIN, Laís. **Dark patterns e padrões comerciais escusos.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 145, p. 295-316, jan./fev. 2023

<sup>157</sup> PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PRADO FILHO, José Inácio Ferraz de Almeida. **Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE.** Revista Direito GV, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 13-48, jan./abr. 2016.

à concorrência quanto resguardar os espaços competitivos já instituídos pelas agências reguladoras.

O impacto regulatório é perceptível também na redução das assimetrias de informação. A obrigatoriedade de divulgação prévia de tarifas, taxas e políticas de cancelamento permite decisões mais racionais por parte dos consumidores, favorecendo a transparência do mercado. A regulação ainda estimula a educação para o consumo, prevista no art. 4º do CDC, e a prevenção de litígios, revelando a função preventiva da responsabilidade civil, essencial à proteção do consumidor.

Silva (2006, p. 118)<sup>158</sup> ao analisar a função preventiva da responsabilidade civil destaca:

A Constituição, neste passo, determinou tal proteção ao consumidor. A Lei nº 8.078/90 consubstanciou-se em seu corpo normativo o princípio a segurança. Sendo que essa proteção aos interesses jurídicos do consumidor é de natureza preventiva, razão pela qual estabeleceu-se neste quadro, uma situação nova, revelando a função preventiva da responsabilidade civil, que se torna possível de realização, com base no artigo 6º, inciso VI, da Lei nº 8.078/90, quando houver ilícito de perigo, que consiste na possibilidade ou iminência grave de lesão ou dano irreversível, a prejudicar interesses individuais, coletivos e difusos.

Em termos macroeconômicos, a regulação afeta diretamente a competitividade e a sustentabilidade do setor.

A Lei nº 13.874/2019<sup>159</sup>, ao instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, reafirmou a intervenção mínima e racional do Estado, com prevalência da liberdade contratual, mas dentro dos limites da função social e das normas de ordem pública. O art. 421-A, inciso I, do Código Civil, com a redação dada pela referida lei, explicita que a liberdade negocial não afasta os regimes jurídicos especiais, tais como o de proteção do consumidor, preservando, portanto, a tutela da segurança e da confiança nas relações de consumo. O equilíbrio observado entre esses valores é o que equilíbrio Oliveira (2009, p. 187)<sup>160</sup> denomina “equilíbrio regulatório”, isto é, a coexistência entre eficiência de mercado e função social da atividade econômica.

<sup>158</sup> DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

<sup>159</sup> BRASIL. **Lei nº 13.874**, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; e altera as Leis nº 10.406/2002 (Código Civil), nº 6.404/1976 e nº 11.598/2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2019.

<sup>160</sup> OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**. 1. ed. São Paulo: Peczco Editora, 2009. p.187

A análise do impacto da regulação também revela um fenômeno persistente: a judicialização das relações de consumo no transporte aéreo. A complexidade normativa, aliada à falta de conciliação entre o CDC e as resoluções da ANAC, empurra consumidores a recorrer ao Judiciário em disputas sobre cancelamentos, atrasos e reembolsos. Esse movimento embora expresse confiança nas instâncias judiciais evidencia falhas de comunicação regulatória e de acessibilidade normativa. Estudos de OLIVEIRA e CELESTINO (2025, p. 169)<sup>161</sup> apontam um crescente e significativo aumento das demandas judiciais envolvendo transporte aéreo, elevando o número de 20.412 processos/ano em 2019, para 33133 em 2022, muitos desses processos são de baixa complexidade, frequentemente distribuídos nos ajuizados nos Juizados Especiais.

Nesse cenário, a judicialização crescente das relações de consumo no transporte aéreo não deve ser compreendida como fenômeno autônomo ou meramente decorrente do comportamento oportunista dos consumidores, mas como consequência direta de falhas estruturais na atuação administrativa e regulatória. A insuficiência dos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, aliada à fragmentação normativa e à assimetria informacional, desloca para o Poder Judiciário demandas que poderiam ser resolvidas na esfera administrativa<sup>162</sup>.

A fim de reduzir a litigiosidade e fortalecer a segurança jurídica, torna-se urgente promover uniformização interpretativa e clareza normativa no setor aéreo.

Por fim, a regulação impacta também a cultura organizacional das companhias aéreas, que passam a internalizar práticas de compliance, atendimento e informação ao consumidor como parte de sua estratégia de mercado. Essa mudança de paradigma é destacada por Márcio Aranha (2018 p. 173)<sup>163</sup> como “regulação responsiva”, que a efetividade da regulação não depende apenas da sanção administrativa, mas da adesão voluntária dos agentes econômicos aos valores de proteção e transparência.

---

<sup>161</sup> OLIVEIRA, Thaís Ferreira Lopes; CELESTINO, Victor Rafael Rezende. **Judicialização do transporte aéreo: uma aplicação de aprendizado de máquina**. Revista Gestão & Tecnologia, v. 25, n. 3, p. 149-177, 2025. Disponível em: <https://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/3097>

<sup>162</sup> MARQUES, Cláudia Lima; TARGA, Maria Luiza Baillo. **Judicialização no setor aéreo: avaliação das causas para compreensão da consequência**. JusBrasil, São Paulo. 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/judicializacao-no-setor-aereo-avaliacao-das-causas-para-compreensao-da-consequencia/5290126144>

<sup>163</sup> ARANHA, Márcio Lório. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 6. ed. rev. ampl. – London: Laccademia Publishing, 2021

Em síntese, a regulação do transporte aéreo brasileiro produz efeitos interligados: estabiliza o mercado, protege o consumidor e concretiza princípios constitucionais de segurança, informação e equilíbrio. Para preservar a coerência do sistema, a atuação da ANAC deve permanecer em diálogo complementar com o CDC e o Poder Judiciário, articular-se com o CADE na tutela da concorrência e incorporar salvaguardas às transações digitais (à luz do Marco Civil da Internet e do Decreto nº 7.962/2013). A governança baseada em dados (SNDC, SINDEC e Consumidor.gov.br) e a clareza normativa são essenciais para reduzir a litigiosidade, enquanto os limites da Lei nº 13.874/2019 reafirmam que a liberdade econômica não se sobrepõe à proteção do consumidor e à segurança do transporte. O desafio, portanto, é consolidar uma regulação eficiente, participativa e responsiva ao interesse público, evitando tanto a captura regulatória quanto a fragmentação normativa.

## **2.5 Limites e Desafios da Transferência de Responsabilidade Regulatória no Transporte Aéreo**

A regulação do transporte aéreo no Brasil configura-se como um campo de complexidade significativa, dada a multiplicidade de atores, interesses econômicos e sociais envolvidos. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) desempenha papel central na administração, fiscalização e normatização deste setor, mas enfrenta limitações constitucionais e legais quanto à extensão de sua atuação.

Decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a literatura sobre o tema estabelecem limites estritos ao poder normativo das agências reguladoras. O entendimento do STJ, conforme expresso no Recurso Especial (REsp) Nº 1.829.862/SP, é de que a competência regulatória é estritamente subordinada à lei, ou seja, "o poder normativo atribuído às agências reguladoras não lhes faculta inovar ab ovo na ordem jurídica, mormente para criar direitos e obrigações, sem prévia autorização em lei" (Min. Antonio Carlos Ferreira)<sup>164</sup>.

Essa restrição se fundamenta no princípio constitucional da legalidade. Di Pietro (2005) discorre sobre o tema, explicando que:

---

<sup>164</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial Nº 1.829.862 - SP** (2019/0162678-6). Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira

Não se pode entender que esses órgãos exerçam função legislativa propriamente dita, com possibilidade de inovar na ordem jurídica, pois isto contrariaria o princípio da separação de poderes e a norma inserida entre os direitos fundamentais, no art. 5º, II, da Constituição, segundo a qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (DI PIETRO, 2005, p. 417)<sup>165</sup>.

De forma complementar, Leila Cuéllar (2001, p. 214)<sup>166</sup> ressalta que as agências não podem desrespeitar normas e princípios que lhes são superiores, sendo-lhes vedado modificar, suspender, derrogar ou revogar as normas e princípios constitucionais, ou contrariar a lei em sentido amplo. Isso evidencia que a autoridade normativa da agência atua dentro de um escopo juridicamente restrito, não podendo inovar ou afastar direitos e obrigações já previstos no ordenamento.

Em termos práticos, isso significa que a disciplina setorial editada pela ANAC deve complementar e, jamais restringir, os direitos do consumidor assegurados no CDC (transparência, informação adequada, equilíbrio contratual e, conforme o caso, direito de arrependimento nas compras fora do estabelecimento), funcionando a agência como mediadora regulatória entre eficiência econômica e proteção do passageiro sempre sob a legalidade estrita e o controle judicial.

A interação entre ANAC e judiciário, portanto, emerge como mecanismo de supervisão e correção de distorções, especialmente diante de decisões administrativas que possam prejudicar passageiros, por exemplo, em casos de cancelamentos, remarcações e negativas de reembolso.

A complexidade do setor aéreo é reforçada por casos práticos que ilustram os limites da transferência de responsabilidade regulatória. Situações envolvendo atrasos, cancelamentos ou cobrança indevida de tarifas demonstram que a atuação da ANAC, ainda que estruturada tecnicamente, depende de constante revisão e atualização normativa.

As decisões administrativas isoladas muitas vezes geram judicialização, evidenciando lacunas na legislação e desafios na aplicação prática das normas. Isso revela que a delegação normativa não elimina a necessidade de supervisão judicial e de mecanismos de controle social, garantindo que os direitos constitucionais e consumeristas sejam efetivamente respeitados. A busca por um padrão decisório mais

---

<sup>165</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

<sup>166</sup> CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

uniforme visa atenuar a crise de insegurança jurídica<sup>167</sup> que advém da revisão judicial constante de atos da Administração, tema central da discussão sobre a adoção da Doutrina Chevron no Direito brasileiro.

Tal perspectiva evidencia que a agência reguladora, embora possua autoridade técnica, não opera em vácuo: suas decisões estão condicionadas à interpretação judicial e à reação da sociedade civil organizada.

No contexto legal brasileiro, a CF/88 estabelece limites claros para a atuação de agências reguladoras, impondo que estas respeitem direitos fundamentais e princípios de proteção ao consumidor (arts. 5º, 170 e 220)<sup>168</sup>. O CDC, por sua vez, detalha responsabilidades e obrigações de fornecedores de serviços, estabelecendo normas de transparência, informação adequada e reparação por danos (Brasil, 1990)<sup>169</sup>. A Resolução nº 400/2016 da ANAC regulamenta direitos e deveres dos passageiros, mas não pode se sobrepor a dispositivos constitucionais ou consumeristas.

A criação de agências reguladoras independentes no Brasil visou conferir maior especialização e autonomia técnica à administração pública. Apesar dessa autonomia, é assente que suas decisões sempre estarão sujeitas ao controle judicial e à necessidade de observância dos princípios constitucionais, pois as agências, por serem autarquias em regime especial, "estão indubitavelmente sujeitas ao controle jurisdicional de seus atos" (DI PIETRO, 2020, p. 705)<sup>170</sup>, garantido pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição.

A privatização não elimina o dever estatal: mesmo com serviços delegados, o Estado conserva responsabilidades sobre a prestação adequada e passa a priorizar planejamento, regulação e fiscalização. Esse arranjo se materializa nas agências como autarquias especiais, dotadas de autonomia político-administrativa e econômico-financeira para blindagem técnica e estabilidade decisória, sem afastar o controle público. No desempenho da função reguladora, acumulam atividades executivas, normativas e decisórias, inclusive composição de conflitos e definição de políticas tarifárias, com foco em universalização, competitividade e equilíbrio

---

<sup>167</sup> SILVEIRA, Andre Bueno da. **Doutrina Chevron no Brasil: uma alternativa à insegurança jurídica**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 276, p. 109-146, set./dez. 2017.

<sup>168</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigos 5º, 170 e 220**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

<sup>169</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.html)

<sup>170</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020

contratual. Diante de inovação e complexidade setorial, Barroso defende atualização normativa e uma “nova leitura” da reserva legal, admitindo delegações com parâmetros e discutindo a deslegalização, desde que preservadas legitimidade democrática e controle judicial de razoabilidade (BARROSO, 2002, p. 293-308)<sup>171</sup>.

A prática regulatória revela que a delegação normativa precisa ser acompanhada por mecanismos efetivos de transparência, fiscalização e accountability. A comunicação clara de direitos, a implementação de canais de denúncia e a supervisão judicial colaboram para que a responsabilidade regulatória não seja percebida apenas como formalidade técnica, mas como instrumento de proteção social. Nesse contexto, a atuação da ANAC precisa ser integrada a políticas públicas mais amplas, garantindo que os princípios constitucionais de dignidade, segurança e informação adequada sejam plenamente respeitados. A razão última dessa proteção está no reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, fundamento que justifica a própria existência de um direito especial de tutela.

Como explica Sérgio Cavalieri Filho (2022, p. 23)<sup>172</sup>:

A vulnerabilidade, portanto, é o requisito essencial para a formulação de um conceito de consumidor; está na origem da elaboração de um Direito do Consumidor; é a espinha dorsal que sustenta toda a sua filosofia (...). Só se justifica a aplicação de uma lei protetiva em face de uma relação de desiguais.

Em síntese, os limites e desafios da transferência de responsabilidade regulatória no transporte aéreo podem ser resumidos em três dimensões principais: (i) legais, pelo respeito à ordem constitucional e ao CDC; (ii) institucionais, pela articulação entre ANAC, Judiciário e sociedade civil; e (iii) operacionais, pela complexidade técnica e inovação contínua. Reconhecer e compreender essas dimensões é fundamental para o fortalecimento da regulação e para a construção de um ambiente de transporte aéreo eficiente, seguro e socialmente responsável.

---

<sup>171</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Agências reguladoras: constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229, p. 285-311, jul./set. 2002, p. 293-308

<sup>172</sup> FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Direito do Consumidor**. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. E-book. p. 23.

### **CAPÍTULO III – A ANÁLISE DO PL 3.514/2015: DIREITO DE ARREPENDIMENTO, TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE E DESAFIOS REGULATÓRIOS**

O presente capítulo volta-se ao exame crítico do Projeto de Lei nº 3.514/2015, concebido com o objetivo de atualizar o Código de Defesa do Consumidor (CDC) em razão das novas demandas da era digital e do comércio eletrônico. Serão abordados o contexto legislativo dessa atualização, incluindo o princípio do não retrocesso como limite à flexibilização de direitos já consolidados e, em seguida, discutidos os contornos do direito de arrependimento nas contratações eletrônicas, sua aplicação prática e os conflitos já evidenciados em vista da atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) no setor aéreo por meio de suas resoluções.

O capítulo também analisará a problemática da transferência de responsabilidade regulatória para as agências (em especial à ANAC) no tocante ao direito de arrependimento, avaliando riscos de captura regulatória e impactos sobre a proteção do consumidor, apontando para a necessidade de reforçar a centralidade do CDC como núcleo normativo de tutela mínima dos direitos do consumidor.

### 3.1 Contextualização do PL 3.514/2015

O Projeto de Lei nº 3.514/2015 representa um marco legislativo voltado à adaptação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) às transformações provocadas pelo avanço tecnológico e pela crescente digitalização das relações de consumo no Brasil. O comércio eletrônico, ao longo da última década, experimentou um crescimento exponencial, tornando imprescindível que o ordenamento jurídico acompanhasse tais mudanças.

O citado projeto é resultado direto dos trabalhos da Comissão de Juristas instituída pelo Senado Federal para elaborar uma proposta de atualização do Código de Defesa do Consumidor<sup>173</sup>, especialmente voltada às relações contratuais digitais. Trata-se, portanto, do principal instrumento legislativo em tramitação no Congresso Nacional destinado a modernizar o microssistema consumerista, adequando-o ao ambiente eletrônico, às novas modalidades de contratação e aos desafios impostos pela economia de plataformas.

Entre suas inovações, destacamos a proposta de inclusão do art. 49-A no CDC, dispositivo que disciplina especificamente o exercício do direito de arrependimento no setor de transporte aéreo<sup>174</sup>. Diferentemente da regra geral prevista no art. 49, o novo artigo autoriza a fixação de prazos diferenciados para a desistência da passagem, desde que fundamentados em peculiaridades técnicas do setor e definidos por ato normativo da agência reguladora competente.

Embora o Código de Defesa do Consumidor tenha representado uma inovação jurídica relevante à época de sua promulgação, a sua eficácia no cenário atual depende de uma leitura interpretativa sensível às transformações do mercado e às

---

<sup>173</sup> SENADO FEDERAL. **Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor. Relatório e Anteprojeto**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242856/Atualizacao\\_codigo\\_consumidor\\_anteproyetos.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242856/Atualizacao_codigo_consumidor_anteproyetos.pdf)

<sup>174</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.514, de 2015**. Altera a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar as disposições gerais do Capítulo I do Título I e dispor sobre o comércio eletrônico. Brasília, DF, 2015.

Art. 49-A. “Sem prejuízo do direito de rescisão do contrato de transporte aéreo antes de iniciada a viagem, nos termos do art. 740, § 3º, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o exercício do direito de arrependimento do consumidor de passagens aéreas poderá ter seu prazo diferenciado, em virtude das peculiaridades do contrato, por norma fundamentada das agências reguladoras.” Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1414584&filename=Avulso+PL+3514%2F2015&utm\\_source](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414584&filename=Avulso+PL+3514%2F2015&utm_source)

novas dinâmicas contratuais digitais. As relações de consumo contemporâneas, marcadas por plataformas tecnológicas e assimetrias ainda mais sofisticadas, demandam atenção especial à efetividade das garantias legais já consolidadas (ALVES JÚNIOR, 2025).<sup>175</sup>

A urgência de atualização normativa torna-se evidente diante da complexidade das relações de consumo mediadas por meios digitais, nas quais contratos são celebrados sem contato físico entre fornecedor e consumidor, elevando os riscos de assimetria informacional e surpresa contratual.

Um dos dispositivos centrais do CDC é o art. 49, que consagra o direito de arrependimento nas contratações fora do estabelecimento comercial, permitindo ao consumidor desistir da compra no prazo de sete dias, sem necessidade de justificativa (Brasil, 1990, art. 49)<sup>176</sup>. Trata-se de norma que busca mitigar a vulnerabilidade do consumidor diante de compras por impulso ou sob pressão, conferindo-lhe um período de reflexão para avaliar o produto ou serviço adquirido à distância.

No contexto digital, entretanto, a aplicabilidade desse dispositivo enfrenta desafios específicos. Conforme aponta Gomide (2009, p. 8)<sup>177</sup> “O art. 49 do Código de Defesa do Consumidor brasileiro não se mostra suficiente para enfrentar os problemas decorrentes do comércio eletrônico.”

O autor ainda complementa dizendo que a ausência de regulação do comércio eletrônico resulta em inúmeras dúvidas e problemáticas relacionadas ao exercício do direito de arrependimento (2009, p. 11)<sup>178</sup>, na prática é isso que realmente observamos, exercício desse direito, em determinados serviços, enfrenta barreiras técnicas e operacionais que demandam uma regulamentação específica, como por exemplo para setores como transporte aéreo e financeiro.

Em outras palavras, a evolução tecnológica e a multiplicidade de plataformas digitais colocam em destaque a necessidade de harmonização entre a legislação geral de consumo e regulamentações setoriais específicas, de modo a evitar conflitos

---

<sup>175</sup> ALVES JÚNIOR, Silvio Moreira. **A efetividade da proteção do consumidor diante da inobservância do Código de Defesa do Consumidor pelo Poder Judiciário**. 2025. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/112948>

<sup>176</sup> BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor** (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990). Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

<sup>177</sup> GOMIDE, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009. p. 8

<sup>178</sup> Id., p. 11.

normativos e proteger efetivamente o usuário em todos os segmentos de mercado observando sua vulnerabilidade.

O PL 3.514/2015 surge justamente com essa finalidade de criar uma interface coerente entre o microssistema do CDC e as normas setoriais, garantindo que os princípios basilares do direito do consumidor em especial a proteção e a vulnerabilidade do consumidor sejam respeitados em todas as modalidades de contratação.

Neste sentido AZEVEDO et al (2022 p. 217)<sup>179</sup>:

Com o advento das novas tecnologias, faz-se necessária a ampliação dos mecanismos legais de tutela do consumidor. Por isso, a aprovação do PL 3514/2015, que trata do comércio eletrônico, é de extrema relevância para a regulação dessa forma de contratação tão utilizada na sociedade de consumo contemporânea, de modo a proporcionar a sua proteção.

Essa harmonização normativa mostra-se extremamente relevante para prevenir lacunas jurídicas que possam comprometer a segurança e a efetividade dos direitos consumeristas. Vale lembrar que, além do contexto legislativo infraconstitucional, a ordem constitucional de 1988 já consagrou a defesa do consumidor como direito fundamental (CF/88, art. 5º, XXXII) e princípio da ordem econômica (CF/88, art. 170, V), reforçando que normas infralegais devem ser aplicadas de forma eficaz e não restritiva aos direitos do consumidor, de acordo com MIGLIAVACCA e SOVERAL (2015, p. 2)<sup>180</sup>;

Imprescindível que o Estado, por meio dos seus Poderes, confira garantias fundamentais, mas, conjuntamente, por meio do Executivo e do Judiciário transmute a abstração da previsão e confira concretização a tais direitos.

Assim, podemos concluir que eventuais regulamentações específicas não podem desvirtuar a proteção duramente conquistada e garantida em lei.

<sup>179</sup> AZEVEDO, Fernando Costa de; SANTOS, Karinne E. G. dos.; MOREIRA, Tássia Rodrigues. **Vulnerabilidade dos consumidores na sociedade da informação e necessidade da proteção jurídica de seus dados nas relações estabelecidas em ambiente digital**. Revista de Direito do Consumidor, vol. 141/2022, p. 201 – 218, Maio - Jun / 2022, p. 217-218

<sup>180</sup> MIGLIAVACCA, Luciano de Araújo; SOVERAL, Raquel Tomé. **A efetividade dos direitos fundamentais no âmbito administrativo e a aplicabilidade do princípio da razoável duração do processo**. Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, ano 19, n. 29, p. 1-13, jan.-jul. 2015. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>

Do ponto de vista prático, a implementação das inovações propostas pelo PL 3.514/2015 tende a reduzir conflitos e litígios decorrentes de compras digitais, ao definir com maior clareza direitos e obrigações de consumidores e fornecedores nesse ambiente. Gomide (2009, p. 18)<sup>181</sup> observa, por exemplo, que o direito de arrependimento, embora considerado por estudiosos como uma das principais garantias contratuais do consumidor, foi regulado de forma bastante concisa no CDC original, limitado a um único artigo, diferentemente da lei portuguesa, e isso tem se revelado insuficiente frente à expansão do comércio eletrônico e às novas questões jurídicas por ela suscitadas.

Nesse sentido, o projeto de atualização do CDC PL busca suprir insuficiências da legislação vigente, estabelecendo critérios atualizados para as relações de consumo digitais e prevenindo controvérsias. Um exemplo, e tema central de nossa pesquisa, é a interface entre o art. 49 do CDC e as regras emanadas por agências reguladoras: atualmente, a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) editou a Resolução nº 400/2016, cujo art. 11 prevê a possibilidade de o usuário desistir da passagem aérea em até 24 horas após o recebimento do comprovante da compra, desde que a aquisição tenha ocorrido com antecedência mínima de 7 dias em relação ao embarque. Essa norma setorial, embora represente um avanço, já que antes de 2016 não havia nenhuma regulamentação neste sentido, trouxe um prazo bem mais restrito que o previsto no CDC, gerando aparente antinomia: o prazo legal de reflexão de 7 dias foi reduzido para 24 horas, além da condição de antecedência mínima inexistente na lei. Diante disso, surgem inúmeros conflitos questionando qual norma deve prevalecer nas compras de passagens aéreas pela internet.

A controvérsia instaurada pela Resolução nº 400/2016 da ANAC ilustra a tensão entre a regulação técnica e a supremacia do microssistema consumerista. O direito de arrependimento, consagrado no art. 49 do CDC, não se subordina a atos infralegais, ainda que fundamentados em peculiaridades operacionais. O PL 3.514/2015, ao permitir que agências reguladoras estabeleçam prazos diferenciados, reafirma a necessidade de um controle de compatibilidade material entre normas setoriais e os princípios estruturantes da política nacional das relações de consumo.

Por fim, é essencial destacar que o Projeto de Lei nº 3.514/2015 não se limita a transpor normas antigas para o ambiente digital, mas busca uma concepção

---

<sup>181</sup> GOMIDE, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009. p. 8

contemporânea da proteção do consumidor, considerando as especificidades do comércio eletrônico, a regulamentação setorial e os princípios constitucionais de proteção social e equilíbrio nas relações de consumo. O projeto reflete a necessidade de uma abordagem integrada, que alie inovação tecnológica à tutela dos direitos fundamentais, criando previsibilidade e efetividade nas relações de consumo mediadas por tecnologia da informação.

### **3.2 Atualização do Código de Defesa do Consumidor**

A história do Código de Defesa do Consumidor no Brasil reflete a evolução das relações de consumo e a necessidade contínua de adaptação do ordenamento jurídico frente às transformações econômicas, tecnológicas e sociais. Desde sua promulgação em 1990, o CDC consolidou-se como marco legal inovador, promovendo a proteção do consumidor em um contexto de crescente complexidade das transações comerciais. Sua estrutura normativa incorporou princípios fundamentais como a boa-fé objetiva, a transparência nas relações contratuais e o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, assegurando a aplicação de normas destinadas a equilibrar o poder entre fornecedores e consumidores.

Entretanto, a evolução tecnológica, especialmente a expansão do comércio eletrônico e a globalização dos mercados, evidenciou lacunas normativas que dificultavam a proteção efetiva do consumidor em novos cenários de contratação, surgindo então a necessidade de sua atualização para manutenção da proteção integral do consumidor.

Segundo a Comissão de Juristas responsável pela atualização do Código de Defesa do Consumidor (SENADO FEDERAL, 2012, p. 35) <sup>182</sup>.

Por óbvio, cuida-se de evolução unidirecional (= progresso) em vez de involução (= retrocesso) no patamar das garantias asseguradas aos consumidores, tanto à sua dignidade, saúde e segurança, como ao seu patrimônio.

---

<sup>182</sup> SENADO FEDERAL. **Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor. Relatório e Anteprojetos.** Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242856/Atualizacao\\_codigo\\_consumidor\\_anteproyetos.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242856/Atualizacao_codigo_consumidor_anteproyetos.pdf)

Esse princípio, conforme analisa Garcia (2010, p. 30)<sup>183</sup>, traduz uma verdadeira garantia de estabilidade normativa, impondo que qualquer alteração legislativa preserve o núcleo essencial dos direitos já concretizados, impedindo retrocessos que anulem ou reduzam a proteção conferida ao consumidor. Em outras palavras, a evolução legislativa deve ser progressiva e jamais suprimir conquistas jurídicas consolidadas, salvo quando acompanhada de mecanismos equivalentes que assegurem o mesmo nível de tutela.

A trajetória de atualização do CDC envolve diversos marcos legais e regulamentares. Entre eles, destaca-se o Decreto nº 7.962/2013<sup>184</sup>, que estabeleceu normas complementares para contratos celebrados à distância e regulamentou o comércio eletrônico, trazendo maior clareza sobre informações obrigatórias, direito de arrependimento e responsabilidades do fornecedor. Destaca-se também a Lei nº 14.181/2021<sup>185</sup>, que modernizou o CDC ao instituir mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento, além de ajustar regras de crédito ao consumidor.

Essas normas representam marcos relevantes na evolução do sistema de defesa do consumidor, pois ampliam sua abrangência para novos contextos digitais e financeiros, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento contínuo da legislação a fim de acompanhar as transformações tecnológicas e socioeconômicas que vêm redefinindo o mercado de consumo.

O Projeto de Lei nº 3.514/2015<sup>186</sup> surge exatamente nesse contexto de modernização, como resposta à complexidade das relações digitais, buscando adaptar o art. 49 do CDC e outros dispositivos relevantes às contratações mediadas por plataformas eletrônicas. A Comissão de Juristas coordenada por Cláudia Lima

---

<sup>183</sup> GARCIA, Sérgio Renato Tejada. **O princípio da vedação de retrocesso na jurisprudência pátria – análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 36, jun. 2010. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao036/sergio\\_tejada.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao036/sergio_tejada.html)

<sup>184</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.962**, de 15 de março de 2013. Regulamenta a Lei nº 8.078/1990 para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico, disciplinando informações obrigatórias, prazos de arrependimento e atendimento ao consumidor. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 mar. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7962.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7962.html)

<sup>185</sup> BRASIL. **Lei nº 14.181**, de 1º de julho de 2021. Altera o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 jul. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14181.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.html)

<sup>186</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.514**, de 2015. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), para aperfeiçoar a disciplina do comércio eletrônico e reforçar a proteção do consumidor no ambiente digital. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2055422>

Marques desempenhou papel central nesse processo, elaborando o anteprojeto que consolidou o texto inicial do PL.

Outro aspecto essencial da atualização normativa refere-se à interface com as agências reguladoras, como em destaque no nosso trabalho a ANAC, que impõe regras específicas no estratégico setor aéreo.

A evolução interpretativa do Código de Defesa do Consumidor deve ser guiada pelos próprios fins da política nacional das relações de consumo, especialmente a proteção do consumidor, o equilíbrio contratual e a prevenção de práticas abusivas, conforme destacado por Nunes (2025, p. 78)<sup>187</sup>. Nesse contexto, iniciativas legislativas como o PL 3.514/2015 procuram atualizar o marco normativo para compatibilizá-lo com as transformações tecnológicas, assegurando maior previsibilidade jurídica e efetividade na tutela dos consumidores

Além do aspecto jurídico, é relevante destacar o contexto socioeconômico dessa atualização. O crescimento acelerado do comércio eletrônico no Brasil, que alcançou bilhões em transações nos últimos anos<sup>188</sup>, expôs consumidores a riscos como fraudes, cobranças indevidas e dificuldades na execução de direitos, especialmente o direito de arrependimento.

Portanto, o PL 3.514/2015 também pode ser visto como medida de política pública para reduzir desigualdades e assegurar a equidade nas relações de consumo digitais, ao reforçar direitos básicos e modernizar instrumentos de tutela. Tais iniciativas legislativas tendem a uniformizar critérios e reduzir a litigiosidade, beneficiando tanto consumidores quanto fornecedores por meio de um ambiente de negócios mais seguro e confiável.

Por fim, o projeto de atualização do CDC alinha-se a princípios constitucionais relevantes, que asseguram a defesa do consumidor e a proteção do mercado contra práticas abusivas, reafirmando o papel do Estado em garantir equilíbrio entre interesses privados e bem-estar social. Dessa forma, a modernização da legislação geral de consumo por meio desse projeto reflete uma abordagem integrada que conjuga inovação tecnológica, harmonização normativa e, princípios constitucionais,

---

<sup>187</sup> NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor** - 16ª Edição 2025 . 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. pág.78. ISBN 9788553625987. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625987/>

<sup>188</sup> PAYMENTS CMI. **Mercado de comércio eletrônico no Brasil: panorama 2024**. Disponível em: <https://paymentscmi.com/insights/mercado-comercio-eletronico-no-brasil/>

assegurando que os consumidores brasileiros continuem a ter proteção efetiva diante de um ambiente de consumo em constante transformação.

### 3.3 O Direito de Arrependimento nas Contratações Eletrônicas

O direito de arrependimento, previsto no art. 49 do CDC, constitui um mecanismo relevante de proteção do consumidor em compras realizadas fora do estabelecimento comercial o que inclui, com destaque, as transações eletrônicas. Este dispositivo legal assegura que o consumidor possa desistir de uma contratação no prazo de sete dias contados do recebimento do produto ou da assinatura do contrato, sem necessidade de justificativa e sem qualquer ônus, incluindo a devolução integral dos valores pagos (Brasil, Lei 8.078/1990, art. 49, caput e par. único). Trata-se de um verdadeiro direito potestativo conferido ao consumidor, que rompe com a lógica contratual clássica ao permitir o desfazimento unilateral do negócio dentro de um período de reflexão, visando proteger o adquirente de compras impulsivas ou realizadas sob pressão de técnicas agressivas de marketing.

Conforme observa Gomide (2009, p. 161)<sup>189</sup>, nas compras eletrônicas “o consumidor não tem a possibilidade de tocar a coisa [...], e as fotos embelezadas dos produtos podem dar uma falsa impressão ao consumidor”, o que evidencia a vulnerabilidade e justifica a importância do direito de arrependimento nas relações digitais.

Essa vulnerabilidade se intensifica em contratos digitais complexos, como os firmados em marketplaces, plataformas de serviços online por assinatura (streaming, softwares) e aplicativos de viagem. A ausência de contato direto entre consumidor e fornecedor aumenta a necessidade de garantias legais robustas, de forma a equilibrar a relação e assegurar confiança no sistema de consumo digital.

Conforme FINKELSTEIN (2004, p. 268)<sup>190</sup>:

A tendência natural é que o consumidor celebre contratos que normalmente não celebraria, caso tivesse tido tempo de refletir e não fosse tão fácil o processamento da aquisição. Esta é uma situação comumente designada de

---

<sup>189</sup> GOMIDE, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2009, p. 161

<sup>190</sup> FINKELSTEIN, Maria Eugênia. **Aspectos Jurídicos do Comércio Eletrônico**. Porto Alegre: Síntese, 2004.

compra por impulso, aquela em que o consumidor só se dará conta do que fez quando receber o produto ou serviço e tiver que pagar por isso.

O CDC, portanto, funciona como instrumento indispensável para mitigar assimetrias de informação e proteger o consumidor diante da rápida evolução tecnológica e da multiplicidade de ofertas virtuais.

Apesar da abrangência do art. 49, sua aplicação enfrenta algumas limitações, no transporte aéreo, por exemplo, a ANAC estabeleceu regras diferenciadas por meio da Resolução nº 400/2016, que define procedimentos para cancelamento, reembolso e remarcação de passagens. Conforme já destacado, essa norma setorial prevê que o usuário pode desistir da passagem aérea sem ônus em até 24 horas após a compra, desde que o bilhete tenha sido adquirido com pelo menos 7 dias de antecedência em relação ao voo.

Na prática, portanto, o direito de arrependimento no setor aéreo ficou restrito a uma janela de apenas 24 horas após a confirmação da compra, consideravelmente menor que os 7 dias do CDC, e ainda condicionado a compras com antecedência mínima de 7 dias.

Ademais, muitas companhias aéreas continuam aplicando multas ou tarifas de cancelamento passadas essas 24 horas, especialmente em tarifas promocionais, o que gera aparente conflito com a regra geral do CDC e insegurança jurídica ao consumidor. Não por acaso, antes mesmo da Resolução nº 400, era comum as empresas recusarem reembolsos integrais mesmo dentro do prazo legal de 7 dias, prática considerada abusiva e já rechaçada judicialmente.

A coexistência de normas setoriais da aviação civil, editadas pela ANAC, e das disposições gerais do Código de Defesa do Consumidor tem gerado significativa tensão jurídica, exigindo uma ponderação cuidadosa entre o princípio da proteção ao consumidor e a previsibilidade econômica indispensável ao setor regulado. Como observa Dal Pizzol (2019, p. 141-142)<sup>191</sup>, a própria agência reguladora, embora incumbida pela Lei nº 11.182/2005<sup>192</sup> de fiscalizar e reprimir infrações que atinjam os direitos dos usuários, frequentemente adota postura alinhada às companhias aéreas,

---

<sup>191</sup> DAL PIZZOL, Ricardo. **Comércio eletrônico e direito de arrependimento: aplicabilidade do art. 49 do Código de Defesa do Consumidor à compra de passagens aéreas pela internet**. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 20, n. 49, p. 139-164, maio/jun. 2019.

<sup>192</sup> BRASIL. **Lei nº 11.182**, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dispõe sobre a estrutura do Sistema de Aviação Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 set. 2005.

legitimando práticas que restringem o exercício do direito de arrependimento previsto no art. 49 do CDC. Essa circunstância revela um cenário de desequilíbrio normativo, em que o consumidor, nas aquisições realizadas pela internet, vê-se privado da possibilidade de desistir do contrato sem ônus, enquanto as empresas e o órgão regulador priorizam a previsibilidade e a sustentabilidade econômica do setor.

Em outras palavras, é preciso equilibrar a defesa do consumidor com as peculiaridades operacionais do transporte aéreo, sem que isso signifique anular direitos básicos. Essa tensão evidencia o desafio de harmonizar a legislação geral com regras específicas, reforçando a necessidade de atualização normativa para assegurar que o consumidor compreenda claramente seus direitos mesmo em contextos regulatórios diferenciados.

De fato, as inconsistências aqui apontadas na aplicação do art. 49 do CDC podem levar a litígios frequentes, prejudicando não apenas o consumidor individual, mas também a credibilidade das plataformas digitais e do próprio setor de transporte aéreo.

Nos últimos anos, a interpretação judicial<sup>193 194</sup> tem buscado uniformidade, destacando que mesmo em contratos regulados a transparência e a informação adequada devem ser garantidas, conforme previsto nos arts. 6º, III, e 31 do CDC (deveres de informação claros sobre características do produto/serviço, condições de cancelamento, etc.).

Esse entendimento dos tribunais evidencia que a proteção do consumidor deve prevalecer sobre normas infralegais secundárias quando houver risco de vulneração de direitos fundamentais. Em outras palavras, havendo conflito entre uma resolução administrativa, e o Código, deve-se preservar o padrão mínimo protetivo deste último.

É justamente nesse cenário de tensão que o Projeto de Lei nº 3.514/2015 se apresenta como importante instrumento legislativo voltado a esclarecer a aplicação do direito de arrependimento nas contratações eletrônicas, buscando harmonizar as normas gerais do Código de Defesa do Consumidor com as regras setoriais da

---

<sup>193</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Direito de arrependimento em contratos de transporte aéreo – tema controverso**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/cdc-na-visao-do-tjdft-1/prestacao-de-servico-de-transporte-aereo-parte-i-1/direito-de-arrependimento-nos-contratos-de-transporte-aereo-tema-controverso>

<sup>194</sup> GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; Malfatti, Alexandre David (Orgs.). **Reflexões de magistrados paulistas nos 25 anos do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2015.

aviação civil. A proposta procura conferir maior clareza, previsibilidade e efetividade à disciplina do arrependimento, especialmente diante das peculiaridades das transações digitais.

Entre seus propósitos, destaca-se a intenção de estabelecer critérios objetivos para a contagem do prazo de sete dias nas compras realizadas pela internet, considerando o momento da aceitação da oferta, do recebimento ou da disponibilização do produto ou serviço, o que ocorrer por último, conforme a nova redação sugerida ao art. 49 do CDC. O projeto também reforça a necessidade de garantir meios eficazes e simplificados para o exercício desse direito, assegurando que o consumidor possa desistir da contratação de forma ágil e sem ônus, inclusive mediante canais eletrônicos equivalentes aos utilizados na compra.

Outro aspecto relevante do texto legislativo é a busca por compatibilizar o CDC com normas específicas da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), permitindo certa flexibilidade técnica na regulamentação do transporte aéreo sem, contudo, reduzir o núcleo essencial de proteção ao consumidor. Assim, o projeto equilibra a tutela do passageiro com a previsibilidade necessária à atividade econômica das companhias aéreas, contribuindo para a construção de um marco regulatório mais coerente e harmônico.

Conforme observam Marques e Miragem (2020)<sup>195</sup>, o Projeto de Lei nº 3.514/2015 busca atualizar o Código de Defesa do Consumidor para o mundo digital, reafirmando garantias clássicas, como o direito de arrependimento, e oferecendo mecanismos de execução efetiva em ambientes eletrônicos, de modo a reduzir assimetrias informacionais e assegurar a confiança do consumidor diante das novas complexidades tecnológicas.

O fortalecimento do direito de arrependimento nas contratações eletrônicas apoia-se nos princípios que estruturam o sistema de defesa do consumidor, especialmente aqueles voltados à dignidade da pessoa, à boa-fé objetiva, ao equilíbrio nas relações contratuais e à transparência. Tais fundamentos asseguram que a proteção do consumidor seja compreendida não apenas como um conjunto de normas, mas como expressão de justiça nas relações de mercado, voltadas à prevenção de abusos e à preservação da confiança nas transações digitais. Nesse

---

<sup>195</sup> MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. “**Serviços simbióticos**” do consumo digital e o PL 3.514/2015 de atualização do CDC. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 29, n. 132, p. 91-118, nov./dez. 2020.

contexto, o aprimoramento legislativo do Código de Defesa do Consumidor busca concretizar esses valores, adequando-os às novas dinâmicas do comércio eletrônico e às complexidades tecnológicas que caracterizam a sociedade da informação.

Azevedo et al (2022, p. 2)<sup>196</sup> observam que a consolidação das novas tecnologias e o avanço do comércio eletrônico intensificaram a vulnerabilidade do consumidor, gerando o que denominam de “hipervulnerabilidade” na sociedade da informação. Essa nova configuração das relações de consumo exige que o ordenamento jurídico assegure meios de proteção efetiva, baseados nos princípios da boa-fé objetiva e da transparência, de modo a equilibrar as assimetrias informacionais e garantir previsibilidade nas contratações digitais. Nessa perspectiva, o direito de arrependimento reafirma-se como um importante instrumento de prevenção de abusos e reforço da confiança nas relações de consumo mediadas por plataformas tecnológicas, contribuindo para a efetividade dos direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor.

Estudos sobre compras online no Brasil evidenciam que falhas de informação quanto ao direito de arrependimento geram conflitos frequentes. Uma pesquisa<sup>197</sup> do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) em 2021 indicou que cerca de 19% dos consumidores entrevistados enfrentaram dificuldades ao tentar cancelar compras online, seja pela complexidade dos sistemas das empresas, seja pela falta de clareza sobre prazos e procedimentos de devolução. Esses dados reforçam a importância do PL 3.514/2015, que propõe mecanismos de padronização e maior proteção ao consumidor, fomentando confiança e segurança jurídica, elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável do comércio eletrônico no país.

### 3.4 A Transferência de Responsabilidade para a ANAC

O Projeto de Lei nº 3.514/2015<sup>198</sup> suscita reflexões profundas acerca da possibilidade e dos limites da delegação da regulação do direito de arrependimento à

---

<sup>196</sup> AZEVEDO, Fernando Costa de; SANTOS, Karinne Emanuela Goettems dos; MOREIRA, Tássia Rodrigues. **Vulnerabilidade dos consumidores na sociedade da informação e a necessidade da proteção jurídica de seus dados nas relações estabelecidas em ambiente digital**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 31, n. 141, p. 201-218, maio/jun. 2022.

<sup>197</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **Conhecimento e valorização dos direitos do consumidor**. São Paulo: IDEC, 2021. Disponível em: [https://idec.org.br/pdf/idec\\_pesquisa-consumidor-2021.pdf](https://idec.org.br/pdf/idec_pesquisa-consumidor-2021.pdf)

<sup>198</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.514, de 2015**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do comércio

Agência Nacional de Aviação Civil. Ao prever, na proposta inclusão do art. 49-A no CDC:

Art. 49-A. Sem prejuízo do direito de rescisão do contrato de transporte aéreo antes de iniciada a viagem, nos termos do art. 740, § 3º, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o exercício do direito de arrependimento do consumidor de passagens aéreas poderá ter seu prazo diferenciado, em virtude das peculiaridades do contrato, por norma fundamentada das agências reguladoras

Nestes moldes a proposta legislativa abre espaço para que a ANAC “operacionalize” os detalhes desse direito no setor aéreo.

Essa transferência de responsabilidades não se limita a um aspecto meramente técnico-administrativo, mas envolve diretamente direitos fundamentais dos consumidores, exigindo atenção à compatibilidade dessa delegação com os princípios do CDC e da Constituição. Nesse sentido, Thurmman (2016, p. 21)<sup>199</sup> adverte que “as Agências Reguladoras são um importante instrumento de defesa do consumidor, em virtude de suas características, sem, contudo, afetar os direitos e garantias fundamentais”.

A literatura é enfática ao destacar que qualquer delegação de competência deve obrigatoriamente observar os fundamentos constitucionais e consumeristas, sob pena de comprometer direitos fundamentais. Conforme o estudo do IDEC (2010, p. 16)<sup>200</sup>, “uma regulação social condizente com os preceitos constitucionais tem como finalidade precípua a promoção do interesse público e a garantia de direitos fundamentais”.

---

eletrônico e dispor sobre a proteção do consumidor no ambiente digital. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1408274&filename=PL%203514/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1408274&filename=PL%203514/2015)

<sup>199</sup> THURMANN, Ernesto. **As atividades reguladoras e a proteção dos consumidores**. 10 out. 2016. In: Direito do Consumidor – Agências Reguladoras. Brasília: Biblioteca Virtual Siqueira Castro, 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52512/as-atividades-reguladoras-e-a-protecao-dos-consumidores>

<sup>200</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores**. Série Pensando o Direito n. 21. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca>

Nessa mesma linha, Maradei Júnior (2023, p. 259)<sup>201</sup> adverte ser “fundamental a harmonização dos interesses e a observância dos ditames constitucionais acerca dos direitos dos consumidores para que o modelo regulatório brasileiro atenda os fins para os quais se destina”.

Ou seja, ao habilitar a ANAC a regulamentar aspectos do direito de arrendimento, o legislador não pode abdicar do núcleo protetivo essencial garantido em lei, cabendo à agência apenas complementar tecnicamente a norma, e nunca restringi-la em seu conteúdo mínimo.

É preciso reconhecer que a delegação da regulamentação para uma agência especializada apresenta potenciais benefícios práticos. Dentre estes, destaca-se a especialização técnica, que permite que decisões complexas relacionadas ao setor regulado sejam tomadas com maior precisão e eficiência. Conforme observa Maradei Júnior (2024, p. 3)<sup>202</sup>, tais instituições “necessitam de quadro técnico qualificado” para desempenhar adequadamente sua função regulamentar, afastando-se das amarras burocráticas da administração pública.

Por exemplo, a ANAC pode avaliar, com base em dados do mercado de aviação, qual prazo de arrendimento seria viável sem prejudicar excessivamente a gestão de assentos e tarifas pelas companhias aéreas. Além disso, a agência possui procedimentos administrativos próprios para lidar com reclamações de passageiros, o que pode imprimir maior celeridade na resolução de conflitos, sem a necessidade de acionar diretamente o Poder Judiciário em todos os casos.

Nesse sentido, a delegação pode representar um ganho de agilidade e segurança operacional no setor aéreo, desde que acompanhada de mecanismos de proteção ao consumidor e sujeita ao controle posterior pelos órgãos de defesa e pelo Judiciário.

No entanto, a transferência de responsabilidade não está isenta de riscos jurídicos. Um dos principais pontos de atenção reside na possibilidade de insegurança normativa: quando a regulação setorial é aplicada de forma isolada, sem adequada

---

<sup>201</sup> MARADEI JÚNIOR, João Carlos. **O papel das agências reguladoras na tutela dos direitos do consumidor**. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, v. 10, n. 1, p. 241-260, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i1p241-260>

<sup>202</sup> MARADEI JÚNIOR, João Carlos. **Diálogo entre os direitos do consumidor, a função social das agências reguladoras e a efetividade dos direitos humanos e fundamentais**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 20 out. 2022, Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/59610/dilogo-entre-os-direitos-do-consumidor-a-funcao-social-das-agencias-reguladoras-e-a-efetividade-dos-direitos-humanos-e-fundamentais>

integração ao marco legal geral, há o risco de que direitos mínimos do consumidor sejam comprometidos.

Como observa Carvalho (2024, p. 8)<sup>203</sup>, “ocorre a verdadeira delegação normativa, transferindo a competência para a normatização técnica de mercados do campo da lei para a seara dos atos administrativos infralegais”, o que reforça a importância de limites claros à atuação das agências. Nesse sentido, uma atuação setorial desvinculada da lei geral de proteção ao consumidor pode criar lacunas jurídicas, expondo o usuário a riscos que deveriam ser mitigados pelo ordenamento principal.

Assim, a função regulatória da ANAC não pode se sobrepor à legislação vigente, devendo sempre atuar em consonância com os direitos garantidos pelo Código de Defesa do Consumidor e, dos princípios constitucionais de defesa do consumidor.

A ampliação do espaço decisório da ANAC, quando não acompanhada de limites rigorosos, termina por deslocar para a esfera infralegal escolhas que a Constituição reservou ao legislador, comprometendo o núcleo essencial dos direitos consumeristas. A proteção do consumidor foi alçada a direito fundamental e a princípio da ordem econômica exatamente para impedir que políticas setoriais flexibilizassem garantias mínimas, razão pela qual qualquer delegação normativa que autorize a agência a restringir direitos previstos em lei representa um desvio funcional do modelo constitucional<sup>204</sup>.

Em vez de operar como instrumento de concretização do CDC, a delegação passa a fragilizá-lo, corroendo a unidade do sistema protetivo e abrindo espaço para que a regulação técnica assuma contornos de verdadeira produção normativa primária. Essa tensão evidencia a necessidade de submeter a atuação administrativa a um controle mais estrito de compatibilidade material com o projeto constitucional de tutela do consumidor, o que explica a crescente intervenção do Poder Judiciário nesse campo.

---

<sup>203</sup> CARVALHO, Tomás. **Agências reguladoras e o sistema brasileiro de defesa da concorrência: a concorrência nos setores regulados**. Disponível em: <https://tomascarvalho.com/agencias-reguladoras-e-o-sistema-brasileiro-de-defesa-da-concorrenci-a-concorrenci-a-nos-setores-regulados/>

<sup>204</sup> MELO, Tasso Duarte de; NAMORATO, André Fernando Reusing. **A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. 30 anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 213-214

Nesse compasso, a análise de decisões judiciais reforça a necessidade de harmonização entre as decisões administrativas da ANAC e a tutela judicial do consumidor. Casos julgados recentemente evidenciam que os tribunais vêm reconhecendo a competência normativa da agência reguladora, mas reafirmando que essa competência deve ser exercida em conformidade com o Código de Defesa do Consumidor (CDC).

No Acórdão nº 1847229/2023<sup>205</sup>, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) reconheceu a legitimidade da Resolução nº 400/2016 da ANAC como instrumento de regulação setorial, mas enfatizou que a proteção mínima do consumidor não poderia ser comprometida, reforçando a primazia do CDC na hipótese de conflito normativo.

Nos demais casos analisados, tanto do TJDFT<sup>206</sup> quanto do TJSP<sup>207</sup>, observa-se que prevaleceu o entendimento de que o Código de Defesa do Consumidor constitui o parâmetro hierárquico superior nas relações de transporte aéreo. Assim, as normas administrativas da ANAC devem ser interpretadas de forma complementar, sem suprimir direitos consagrados na lei federal de proteção ao consumidor.

Essa interpretação está em consonância com os ensinamentos de Di Pietro (2020, p. 1085)<sup>208</sup>, que entende que as agências reguladoras devem ser vistas como

---

<sup>205</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). **Recurso Inominado Cível nº 0752867-06.2023.8.07.0016**. Rel. Juíza Rita de Cássia de Cerqueira Lima Rocha. 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis do DF. Julgado em 19 abr. 2024. Acórdão nº 1847229. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br>

<sup>206</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). **Recurso Inominado Cível nº 0765751-67.2023.8.07.0016**. Rel. Juiz Flávio Fernando Almeida da Fonseca. 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis do DF. Julgado em 24 maio 2024. Acórdão nº 1864913. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). **Recurso Inominado Cível nº 0717388-37.2023.8.07.0020**. Rel. Juíza Edi Maria Coutinho Bizzi. 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis do DF. Julgado em 17 maio 2024. Acórdão nº 1861862. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br>

<sup>207</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Apelação Cível nº 1003912-41.2024.8.26.0068**. Rel. Des. Henrique Rodruigero Clavisio. 18ª Câmara de Direito Privado, Comarca de Barueri – 2ª Vara Cível. Julgado em 28 out. 2024. Registro nº 2024.0001031702. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=19362496&cdForo=0>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Apelação Cível nº 1010521-37.2022.8.26.0609**. Rel. Des. Souza Lopes. 17ª Câmara de Direito Privado, Comarca de Taboão da Serra. Julgado em 28 ago. 2025. Registro nº 2025.0000894539. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=20250000894539&cdForo=0>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Apelação Cível nº 1011530-69.2024.8.26.0704**. Rel. Des. Walter Fonseca. 11ª Câmara de Direito Privado, Comarca de São Paulo – 1ª Vara Cível do Foro Regional do Butantã. Julgado em 8 out. 2025. Registro nº 2025.0001070109. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=20250001070109&cdForo=0>

<sup>208</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 1085

instrumentos de complementação normativa, voltadas à eficiência e à técnica setorial, e não como substitutas do ordenamento consumerista, cuja função é assegurar o equilíbrio e a vulnerabilidade estrutural do consumidor nas relações de mercado.

Em linha com esse entendimento, WEBER (2018, p. 54)<sup>209</sup>

Às agências reguladoras não compete legislar, e sim promover a normatização dos setores cuja regulação lhes foi legalmente incumbida. A norma regulatória deve se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações.

De tal modo que nenhuma regulamentação pode esvaziar comandos legais sob pena de invalidade.

Assim, ainda que a delegação regulatória represente um avanço técnico e institucional, não pode servir de pretexto para o enfraquecimento das garantias previstas no Código de Defesa do Consumidor. A atuação das agências, como observa Di Pietro (2020, p. 500)<sup>210</sup>, deve permanecer submetida ao controle de legalidade, cabendo ao Poder Judiciário assegurar que o exercício da discricionariedade técnica não ultrapasse os limites fixados pela lei. Dessa forma, a eficiência regulatória deve coexistir com a proteção jurídica do consumidor, em permanente supervisão normativa e judicial que preserve o equilíbrio entre autonomia administrativa e tutela dos direitos fundamentais.

Esse cuidado é crucial para que a especialização técnica da ANAC não se converta em fator de vulnerabilidade, mantendo-se o equilíbrio entre eficiência operacional e salvaguarda dos direitos fundamentais.

O conceito de delegação regulatória deve ser analisado também sob a ótica constitucional. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar no art. 5º a dignidade da pessoa humana e, no art. 170, princípios da econômica e a defesa do consumidor, estabelece parâmetros que devem orientar também a atividade regulatória. Desse modo, a delegação normativa não pode afastar o exercício de direitos constitucionais devendo respeitar estes princípios consagrados constitucionalmente. Assim, as

---

<sup>209</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.874** – Distrito Federal. Rel. Ministra Rosa Weber. Julgado em 1º fev. 2018. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 19, 1 fev. 2019. p.54 Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>

<sup>210</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 500-501

normas editadas pela ANAC sujeitam-se ao controle de legalidade e constitucionalidade, podendo ser invalidadas se ultrapassarem os limites da lei delegante ou violarem direitos fundamentais.

Outro aspecto relevante diz respeito à necessidade de integração entre a regulação setorial e as diretrizes constitucionais de defesa do consumidor. Como observa Maradei Júnior (2022, p. 6)<sup>211</sup>, o fortalecimento do modelo regulatório brasileiro depende justamente da capacidade de conciliar os objetivos econômicos e técnicos da regulação com a efetividade dos direitos fundamentais do consumidor, de modo que o sistema normativo preserve sua legitimidade e alcance social.

Arriscamos dizer que PL 3.514/2015, ao propor a delegação da definição do prazo de arrependimento à agência reguladora, ressalta implicitamente a importância de que as decisões da agência permaneçam alinhadas ao CDC, evitando que interpretações isoladas comprometam direitos fundamentais. Em outras palavras, a futura norma “fundamentada” da ANAC prevista no projeto deverá buscar um ponto de equilíbrio, atendendo às peculiaridades técnicas do transporte aéreo sem descaracterizar o direito de arrependimento enquanto conquista fundamental do consumidor.

Idealmente, isso significa que qualquer prazo diferenciado eventualmente fixado pela agência deverá preservar o patamar protetivo mínimo assegurado pelo Código de Defesa do Consumidor, funcionando apenas como instrumento de adaptação técnica às peculiaridades do transporte aéreo. Assim, a atuação normativa da ANAC deve buscar equilíbrio entre a eficiência operacional do setor e a efetividade dos direitos do passageiro, evitando que critérios meramente econômicos se sobreponham à proteção jurídica do consumidor. Como observa Neto (2009, p. 49-50)<sup>212</sup>, a regulação não deve impor unilateralmente pautas normativas, mas promover o consenso e a mediação de interesses, sem perder de vista a tutela dos interesses gerais da sociedade o que, no contexto do transporte aéreo, significa preservar o direito de arrependimento assim como previsto na lei geral de consumo.

---

<sup>211</sup> MARADEI JÚNIOR, João Carlos. **Diálogo entre os direitos do consumidor, a função social das agências reguladoras e a efetividade dos direitos humanos e fundamentais**. Conteúdo Jurídico, Brasília, 20 out. 2022. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/59610/dilogo-entre-os-direitos-do-consumidor-a-funo-social-das-agncias-reguladoras-e-a-efetividade-dos-direitos-humanos-e-fundamentais>

<sup>212</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. 1. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 49-50.

Especialistas em regulação defendem o fortalecimento dos canais de participação social e controle no âmbito das agências, como a ANAC. Tais medidas incluem: garantir a total transparência no processo de consulta pública, aprimorar a comunicação formal com o Coordenador do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) que abrange Procons, Defensorias, Ministérios Públicos, e entidades civis como o Idec, e ampliar o envolvimento das organizações de defesa do consumidor no processo de definição e aplicação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) (LIPORACE, 2011, p. 205-211)<sup>213</sup>.

As medidas sugeridas visam prevenir que a delegação normativa resulte em captura regulatória ou em desequilíbrio excessivo pró-mercado. Deve-se lembrar que a finalidade última da regulação setorial, sobretudo quando toca em direitos básicos dos usuários, é servir ao interesse público e este, no caso em análise, inclui necessariamente a proteção dos consumidores.

A experiência comparada de agências internacionais corrobora essa necessidade de cautela. Nos Estados Unidos, embora não exista um "CDC" unificado, o Department of Transportation (DOT) impõe às companhias aéreas a obrigação de manter a reserva na tarifa cotada por 24 horas sem pagamento ou permitir que o cancelamento ocorra dentro desse período sem penalidade, política que guarda semelhança com a regra da ANAC (U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION)<sup>214</sup>.

Na União Europeia, por sua vez, a Diretiva 2011/83/EU sobre os direitos dos consumidores excluiu explicitamente os contratos de transporte de passageiros do âmbito do direito de arrependimento, sob a justificativa de já existirem regulações específicas no setor e para evitar impactos desproporcionais às empresas de transporte (UNIÃO EUROPEIA, 2011)<sup>215</sup>. Em lugar do direito de desistência, optou-se por reforçar outros direitos dos passageiros (como reembolsos em caso de

---

<sup>213</sup> LIPORACE, Teresa. **Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social**. In: PROENÇA, Jadir Dias; PRADO, Carlos Eduardo Resende (orgs.). *Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social*. Brasília: Presidência da República, 2011. p. 205-211

<sup>214</sup> U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. **Guidance on the 24-Hour Reservation Requirement**. [S.l.]: U.S. Department of Transportation, [s.d.]. Disponível em: <https://www.transportation.gov/airconsumer/notice-24hour-reservation>

<sup>215</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 25 de Outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia, Bruxelas, 22 nov. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0083>

cancelamentos de voos, overbooking, etc., previstos em normas como o Regulamento (CE) 261/2004)<sup>216</sup>. Essa escolha europeia de deixar os bilhetes aéreos fora do escopo do direito de arrependimento geral é ilustrativa de uma opção legislativa consciente, mas não isenta de críticas; e serve de alerta para o caso brasileiro: qualquer redução de direitos via regulação setorial deve ser muito bem fundamentada e justificada tecnicamente, para não configurar retrocesso indevido. Afinal, diferentemente da UE, o Brasil historicamente incluiu os serviços de transporte na proteção do art. 49 do CDC, reflexo de uma decisão política de tutela mais ampla do consumidor.

Em suma, a transferência de responsabilidade para a ANAC, conforme proposta pelo PL 3.514/2015, deve ser vista sob múltiplas perspectivas técnica, jurídica e social. É imperativo que a agência reguladora exerça suas competências com especialização e eficiência, mas sempre respeitando os direitos fundamentais assegurados pelo CDC e pela Constituição. A delegação não pode significar abdicar do dever estatal de proteger o consumidor; ao contrário, deve vir acompanhada de mecanismos de supervisão, integração normativa e participação social que garantam a preservação do núcleo protetivo do direito de arrependimento. Essa conjugação entre flexibilização técnica e salvaguarda jurídica é o que permitirá uma regulação setorial ágil sem incorrer em retrocessos na tutela consumerista.

### 3.5 A Captura das Agências Reguladoras

A captura regulatória consiste em um fenômeno analisado no âmbito da economia política e do Direito Administrativo Regulatório, caracterizado pela perda de autonomia decisória do ente regulador, que passa a adotar, de forma sistemática, decisões alinhadas aos interesses do setor regulado em detrimento do interesse público que deveria tutelar. No campo econômico, a noção clássica de captura foi desenvolvida por Stigler, para quem, como regra, a regulação tende a ser adquirida pelo setor regulado e estruturada prioritariamente em seu benefício (STIGLER,

---

<sup>216</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91. Jornal Oficial da União Europeia, Bruxelas, 17 fev. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/eu-air-passenger-rights-in-case-of-denied-boarding-a-delayed-flight-or-a-cancelled-flight.html>

1971)<sup>217</sup>. No plano jurídico-institucional, GUERRA (2010)<sup>218</sup> descreve a captura como uma disfunção do modelo regulatório, manifestada quando o órgão regulador, em razão de assimetrias informacionais, dependência técnica ou proximidade institucional, passa a atuar de modo excessivamente deferente às empresas reguladas, comprometendo sua função protetiva e a defesa do interesse público, conforme MARTINS (2010, p. 71)<sup>219</sup> “o fenômeno da captura se configura quando o ente regulador atua no interesse das empresas reguladas”.

No contexto brasileiro, a discussão sobre a captura regulatória adquire especial relevância no setor de transporte aéreo, cuja dimensão econômica e social impõe elevado grau de responsabilidade ao ente regulador. A complexidade contratual e as assimetrias informacionais existentes entre consumidores, empresas e poder público tornam o ambiente regulatório particularmente sensível. Como observa Oliveira (2009, p. 181-182)<sup>220</sup>

Sem um adequado entendimento do que se passa no mercado, um regulador fica à mercê das argumentações dos regulados e, portanto, exposto às tentativas de captura dos mesmos. A captura do regulador pelos regulados se materializa na situação em que a regulação acaba por favorecer os regulados em detrimento do consumidor. Pior: o regulador mal informado não sabe o que se passa com o consumidor – justamente o seu ‘público-alvo’, a razão de ser de todo o aparato regulatório e da própria existência da autoridade.

Essa vulnerabilidade institucional reflete o desafio central da regulação no transporte aéreo: a necessidade de equilibrar a complexidade técnica do setor com a efetiva proteção do consumidor, o que exige um fluxo de informações qualificado e permanente entre Estado, empresas e sociedade.

---

<sup>217</sup> STIGLER, George J. **The theory of economic regulation**. The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 2, n. 1, p. 3–21, Spring 1971. Publicado pela RAND Corporation.

<sup>218</sup> GUERRA, Sérgio. **Teoria da Captura de Agência Reguladora em Sede Pretoriana**. Revista de Direito Administrativo, v. 252, p. 331-342, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2010.

<sup>219</sup> MARTINS, Aluísio de Souza. **Agências reguladoras e os riscos da captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico) — Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010, p. 71

<sup>220</sup> OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**. São Paulo: Pezco Editora, 2009. p. 181-182

Historicamente o setor aéreo vem revelando sinais dessa vulnerabilidade, antes do advento da Resolução ANAC nº 400/2016, vigoravam as Condições Gerais de Transporte do Comando da Aeronáutica (Portaria nº 676/GC-5, de 13.11.2000)<sup>221</sup>. Esse regime autorizava, em caso de desistência por conveniência do passageiro, o desconto de taxa de serviço de até 10% do saldo reembolsável (ou US\$ 25, o que fosse menor) e, no caso de tarifas promocionais, submetia o reembolso às restrições contratuais da própria tarifa; o pagamento deveria ocorrer em até 30 dias (arts. 7º, §1º e §2º). Além disso, a portaria tratava do cancelamento de reserva pelo passageiro (art. 13), mas não assegurava direito de arrependimento amplo e gratuito nos moldes do art. 49 do CDC, deixando amplo espaço para cláusulas de multa e limitações contratuais.

Em 2016, a Resolução ANAC nº 400<sup>222</sup> redefiniu as condições gerais: obrigou ao menos uma opção tarifária com multa máxima de 5% para remarcação/reembolso (art. 3º), limitou multas contratuais ao valor do serviço (art. 9), instituiu uma janela específica de “desistência sem ônus” de 24 horas, condicionada à compra com antecedência mínima de 7 dias (art. 11), e encurtou o prazo de devolução para 7 dias (art. 29). Embora represente avanço procedimental (transparência, limites e prazos), a regra das 24 horas ficou aquém do prazo de 7 dias do art. 49 do CDC, mantendo tensão interpretativa e, na prática, espaço para diferenciações contratuais que impactam o consumidor em cenários de tarifas restritivas.

A proximidade institucional e pessoal entre reguladores e representantes das empresas reguladas constitui um dos principais vetores de vulnerabilidade do sistema regulatório brasileiro. Tal fenômeno manifesta-se, segundo Bagatin (2010, p. 72)<sup>223</sup>, quando “o regulador depende da informação detida pelo regulado e só por ele conhecida por completo”, o que cria uma assimetria informacional capaz de comprometer sua imparcialidade técnica. Essa dependência técnica e cognitiva tende a deslocar o centro de gravidade da decisão administrativa em favor do ente regulado,

---

<sup>221</sup> BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Portaria nº 676/GC-5**, de 13 de novembro de 2000. Aprova as Condições Gerais de Transporte. Disponível em <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/passageiros/arquivos/port676gc5.pdf/@download/file>

<sup>222</sup> BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **Resolução nº 400**, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016>

<sup>223</sup> BAGATIN, Andreia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. p. 177-181

reduzindo o espaço para a defesa do interesse público e do consumidor sobretudo em setores de alta complexidade, como o transporte aéreo.

A vulnerabilidade da autonomia dos órgãos reguladores decorre de uma “cultura de relações pessoais e informais” que incentiva práticas antiéticas e compromete a independência técnica.

Como bem destacado por Rebouças (2021, p. 126)<sup>224</sup>:

A vulnerabilidade da autonomia dos órgãos reguladores também encontra origem no sistema político e na cultura praticada no país. O presidencialismo de coalizão associado à cultura de relações pessoais e informais encorajam a atuação distorcida dos atores da regulação.

Neste mesmo sentido observa Sérgio Guerra (2010, p. 330)<sup>225</sup>, o caso analisado pela jurisprudência envolvendo a ANATEL “materializou a denominada Teoria da Captura das Agências Reguladoras”, ao reconhecer que a nomeação de representantes ligados a concessionárias para cargos consultivos violava o princípio da imparcialidade.

Essa interpenetração de interesses ilustra, portanto, como a regulação pode se afastar de seu propósito protetivo, transformando-se em instrumento de legitimação das práticas comerciais das empresas em detrimento do usuário-consumidor.

Cumprе destacar que a teoria da captura regulatória não pressupõe a imputação de má-fé, dolo ou desvio ético aos agentes públicos, mas descreve um risco estrutural inerente a sistemas regulatórios complexos, marcados por assimetrias informacionais e proximidade institucional entre reguladores e regulados.

Como bem alerta MARQUES e ACIOLI (2018, p. 227)<sup>226</sup>:

Diante do cenário que se observa atualmente, onde se têm seguidas violações dos direitos dos consumidores em companhia da omissão, ou pior, concordância, das agências reguladoras (...), o que se verifica é que o papel

---

<sup>224</sup> REBOUÇAS, Marina de Siqueira Campos. **As agências reguladoras e o risco da captura: os desafios para uma maior autonomia do sistema regulatório brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021. p. 126.

<sup>225</sup> GUERRA, Sérgio. **Teoria da Captura de Agência Reguladora em Sede Pretoriana**. Revista de Direito Administrativo, v. 252, p. 331-342, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2010.

<sup>226</sup> MARQUES, Cláudia Lima; ACIOLI, Carlos A. C. **O papel esquecido das agências reguladoras na defesa dos consumidores**. In: PROVOCAÇÕES contemporâneas no Direito do Consumidor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 205-246.

da defesa dos direitos dos consumidores, vulneráveis, está cada vez mais esquecido por esses órgãos.

Diante dessa situação fica evidenciado que, sem mecanismos de participação e prestação de contas, o papel da agência como protetora dos direitos consumeristas fica profundamente comprometido, tornando sua atuação normativa vulnerável a pressões setoriais e ao chamado déficit democrático<sup>227</sup> isto é, a falta de representação dos usuários nos processos decisórios.

Exemplos práticos da captura regulatória na aviação civil brasileira são frequentemente apontados. Determinações da ANAC nos últimos anos como a flexibilização das regras de franquia de bagagem despachada<sup>228</sup> e as próprias restrições ao direito de arrependimento<sup>229</sup> foram criticadas por supostamente favorecerem as companhias aéreas em prejuízo dos passageiros.

Ainda que a agência justifique muitas dessas medidas com base em estudos<sup>230</sup> de mercado ou argumentos de eficiência (como redução de custos ou incremento da concorrência), a percepção de parte significativa da sociedade e de órgãos de defesa do consumidor é a de um descompasso entre a regulação setorial e os anseios dos consumidores.

Sem integração com as diretrizes do CDC, a regulação setorial pode comprometer princípios fundamentais<sup>231</sup> como o direito à informação clara, à proteção contra cláusulas abusivas e à efetiva reparação de danos.

Nesse panorama, a possibilidade de delegar à ANAC a regulamentação do direito de arrependimento precisa vir acompanhada de contrapesos institucionais que previnam a captura.

---

<sup>227</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na “Regulação Independente”**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.). O poder normativo das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 275-316

<sup>228</sup> AGRASSAR, Hugo José de Oliveira; VERBICARO, Dennis; HOLANDA, Fábio Campelo Conrado de Holanda. **A tutela do consumidor em juízo em face da Resolução nº. 400 da ANAC a partir do diálogo das fontes entre o CDC e a lei antitruste**. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 344-367, 2022.

<sup>229</sup> DAL PIZZOL, Ricardo. **Comércio eletrônico e direito de arrependimento: aplicabilidade do art. 49 do Código de Defesa do Consumidor à compra de passagens aéreas pela internet**. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 20, n. 49, p. 139-164, maio/jun. 2019.

<sup>230</sup> BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de Análise das Contribuições: Audiência Pública nº 3/2016**. Brasília: ANAC, 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/participacao-social/consultas-publicas/audiencias/2016/aud03/AP032016RAC.pdf>

<sup>231</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Análise da coordenação entre as agências e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. p. 6

A literatura tem identificado um conjunto de medidas essenciais para prevenir a captura regulatória e fortalecer a legitimidade democrática das agências. A primeira delas é a transparência integral nos processos decisórios, assegurada pela publicação dos estudos de impacto regulatório, justificativas técnicas e registros públicos das interações com agentes econômicos e sociais. GABARDO e GRANER (2020, p. 291-294)<sup>232</sup> defendem que a transparência deve acompanhar todas as etapas da Análise de Impacto Regulatório (AIR), com participação desde o início do processo e não apenas após a elaboração da minuta normativa, o Decreto n.º 10.411/2020<sup>233</sup>, em seu art. 8º prevê a participação social específica antes da decisão e antes da minuta, enquanto os arts. 6º e 9º detalham o conteúdo técnico e a publicidade do relatório e a consulta pública correspondente.

A segunda medida é a abertura efetiva de consultas e audiências públicas, realizadas em momento oportuno e acompanhadas de respostas fundamentadas às contribuições recebidas. Conforme GABARDO e GRANER (2020, p. 291-293)<sup>234</sup> a participação deve ocorrer antes da decisão normativa, de modo a evitar um simulacro deliberativo. No mesmo sentido os autores ainda exemplificam, trazendo o caso da AIR sobre rotulagem nutricional da ANVISA, como a participação massiva e documentada reduz a assimetria informacional e inibe a captura.

Por fim, a literatura enfatiza o fortalecimento dos controles externos, tanto político quanto judicial. O Tribunal de Contas da União, em relatório de auditoria (Acórdão 031.996/2013-2)<sup>235</sup>, recomendou a institucionalização da AIR e o aperfeiçoamento dos mecanismos de consulta como forma de controle e alinhamento às boas práticas da OCDE.

---

<sup>232</sup> GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. **A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras**. Revista de Direito Administrativo, v. 279, n. 3, p. 275-300, set./dez. 2020

<sup>233</sup> BRASIL. **Decreto n.º 10.411**, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que trata o art. 6º da Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o procedimento de revisão do estoque regulatório. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.html)

<sup>234</sup> GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. **A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras**. Revista de Direito Administrativo, v. 279, n. 3, p. 275-300, set./dez. 2020

<sup>235</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Operacional sobre as Agências Reguladoras de Infraestrutura (Acórdão 031.996/2013-2)**. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>

Bagatin (2010, p. 184-186)<sup>236</sup> recomenda em sua obra a procedimentalização das decisões e a convocação ativa de entidades externas, nos moldes do *amicus curiae*, como instrumentos adicionais de controle.

Não por acaso, a Lei nº 13.848/2019, que estabeleceu o novo marco legal das agências reguladoras, passou a exigir Análise de Impacto Regulatório (AIR), (Art. 6º)<sup>237</sup> prévia para edição de normas relevantes e instituiu ouvidorias e mecanismos de participação social no âmbito das agências. Tais dispositivos legais buscam exatamente reduzir o déficit democrático da regulação, aproximando-a dos destinatários finais (no caso, os consumidores) e diminuindo a influência desproporcional dos setores econômicos regulados.

Adicionalmente, a harmonização normativa surge como instrumento essencial de prevenção à captura.

Segundo Severino (2017, p. 133-134)<sup>238</sup>

O problema não está na legislação atual, mas na sua concretização, a partir da ausência de atividade fiscalizatória compatível com as necessidades [...]. Caberá às agências reguladoras, em meio aos mecanismos que possuem e às inúmeras funções a serem desempenhadas, uma atuação conjunta com a sociedade, atendendo às suas demandas, garantindo a realização dos serviços com adequação, qualidade, segurança e eficiência, respeitando sempre a ordem econômica como um todo e os fundamentos constitucionais que resguardam a defesa do consumidor.

Em outros termos, ao integrar a regulação da ANAC no sistema de defesa do consumidor mediante diretrizes claras estabelecidas em lei diminui-se a margem para que soluções de viés estritamente setorial prevaleçam.

---

<sup>236</sup> BAGATIN, Andreia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. p. 184-186

<sup>237</sup> BRASIL. **Lei nº 13.848**, de 25 de junho de 2019. **Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ed. 121, p. 11, 26 jun. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/13848.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/13848.html)

<sup>238</sup> SEVERINO, Mariana Rocha Sousa. **As agências reguladoras e o direito do consumidor: limites e desafios da necessidade de atuação estatal no âmbito das relações de consumo**. 2017. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017

Atuando como última guarda contra eventuais excessos, temos o controle difuso realizado pelo Poder Judiciário, conforme ressalta Silva (2012, p. 368-369)<sup>239</sup>;

O controle judicial das agências reguladoras tem o escopo de assegurar a tutela dos direitos sociais e econômicos garantidos pelo ordenamento jurídico e afastar os riscos de desvirtuamento [...] Por meio do processo judicial, os interessados afetados pela má atuação dos órgãos reguladores podem obter do Poder Judiciário a anulação dos atos lesivos, assegurando a proteção de seus direitos, mas sem retirar das agências a atribuição originária de atuar decisivamente nos setores regulados.

Decisões recentes dos tribunais, como já abordado anteriormente, têm anulado cláusulas contratuais e desconsiderado resoluções das agências contrárias ao CDC, reafirmando limites à atuação regulatória, tais decisões deixaram claro que, embora a agência possua autonomia técnica, os limites constitucionais e legais devem ser respeitados, assim, prevenindo a captura regulatória e garantindo o equilíbrio entre interesses econômicos e direitos fundamentais.

Em uma comparação internacional, observa-se que países com sistemas regulatórios maduros adotam mecanismos robustos de transparência, auditoria independente e participação social como forma de reduzir significativamente a ocorrência de captura regulatória (MORAES et al., 2023, p. 108)<sup>240</sup>.

Essa abordagem é amplamente endossada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que enfatiza a adoção de boas práticas de governança, incluindo a revisão por pares das decisões de agências e a imposição de períodos de quarentena para diretores oriundos do setor regulado, visando preservar a imparcialidade e a integridade do processo decisório (THORSTENSEN; ARIMÁ JÚNIOR, 2020, p. 22)<sup>241</sup>; (MORAES et al., 2023, p. 110)<sup>242</sup>.

<sup>239</sup> SILVA, Fernando Quadros da. **Controle judicial das agências reguladoras: a contribuição do processo civil brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2012

<sup>240</sup> MORAES, Rodrigo Fracalossi de et al. **Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil**: Volume III: Governança Pública. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/43f8275e-3432-4820-9325-45ac8923fdde/content>

<sup>241</sup> THORSTENSEN, Vera; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. **Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE**. Working Paper 527 – CCGI n. 22. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, maio de 2020. p. 22. Disponível em: <http://www.fgv.br/eesp>

<sup>242</sup> MORAES, Rodrigo Fracalossi de et al. **Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil**: Volume III: Governança Pública. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em

Já no Brasil, apesar de avanços institucionais, persistem desafios estruturais inclusive uma cultura de proximidade entre reguladores e regulados “captura por contaminação de interesse que ocorre quando o órgão regulador assume valores e percepções do setor regulado, transformando-se em um ator cúmplice, e não neutro (Marques Neto, 2002, p. 89)<sup>243</sup>, o que exige um aperfeiçoamento contínuo. Em suma, o risco da captura reforça a necessidade de salvaguardas normativas e institucionais ao se transferir competências às agências, sob pena de se fragmentar e enfraquecer a tutela do consumidor que foi arduamente construída nas últimas décadas.

#### **CAPÍTULO IV – INTERSECÇÃO ENTRE DECISÕES DO STF, NORMAS INTERNACIONAIS E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NO TRANSPORTE AÉREO**

O presente capítulo dedica-se ao exame dos julgados paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal sobre o transporte aéreo internacional, com foco nos Temas 210<sup>244</sup> e 1.240<sup>245</sup>. O primeiro deles refere-se à aplicação das Convenções de Varsóvia e Montreal em casos de danos materiais, questionando os limites de sua compatibilidade com as normas de ordem pública interna. Já o segundo trata da inaplicabilidade das convenções internacionais a danos extrapatrimoniais, assegurando a prevalência da proteção integral prevista no CDC. Além da análise dos fundamentos adotados pela Corte, o capítulo aborda a importância do diálogo das fontes na interpretação desses conflitos normativos, evidenciando como a jurisprudência busca equilibrar compromissos internacionais e tutela do consumidor.

---

<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/43f8275e-3432-4820-9325-45ac8923fdde/content>

<sup>243</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **A nova regulação estatal e as agências independentes**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) Direito administrativo econômico. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>244</sup> Supremo Tribunal Federal. **Tema 210** – RE 636.331/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJe 13 nov. 2017. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4040813&numeroProcesso=636331&classeProcesso=RE&numeroTema=210>

<sup>245</sup> Supremo Tribunal Federal. **Tema 1240** – RE 1.394.401/SP. Rel. Min. Luiz Fux. DJe 27 jun. 2023, Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6450365&numeroProcesso=1394401&classeProcesso=RE&numeroTema=1240>

Trata-se, portanto, de um marco interpretativo relevante para a consolidação da segurança jurídica e da proteção efetiva dos consumidores.

#### 4.1 Fundamentos Normativos e a Tensão entre o CDC e a Convenção de Montreal

O avanço da globalização e a expansão das relações de consumo no transporte aéreo internacional intensificaram os conflitos entre a legislação consumerista interna e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil. O caso mais emblemático desse embate normativo é do Código de Defesa do Consumidor (CDC), instituído pela Lei nº 8.078/1990<sup>246</sup>, com a Convenção de Montreal de 1999<sup>247</sup>, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.910/2006<sup>248</sup>. Enquanto o CDC estabelece uma lógica protetiva, baseada na vulnerabilidade do consumidor e na efetiva reparação de danos patrimoniais e extrapatrimoniais<sup>249</sup>, o citado tratado estrutura-se sobre a previsibilidade e a limitação tarifada de responsabilidade<sup>250</sup>, típica dos contratos internacionais de transporte.

A Convenção de Montreal de 1999, que veio substituir o antigo Sistema de Varsóvia, tem como finalidade primordial harmonizar e modernizar o regime jurídico aplicável ao transporte aéreo internacional, consolidando regras que visam proporcionar segurança jurídica às companhias aéreas e estabilidade às relações comerciais transnacionais. Nesse sentido, a literatura jurídica nacional reconhece que a norma internacional representa a "mais recente modernização da Convenção de Varsóvia", cujo principal foco é a atualização do regime de responsabilidade civil do transportador aéreo. Assim, a relevância do tratado é tamanha que a tese TARGA

<sup>246</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>247</sup> CONVENÇÃO DE MONTREAL. **Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional**, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999. Disponível em: [https://www.icao.int/sites/default/files/secretariat/legal/CurrentListofParties/Mtl99\\_EN.pdf](https://www.icao.int/sites/default/files/secretariat/legal/CurrentListofParties/Mtl99_EN.pdf)

<sup>248</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.910**, de 27 de setembro de 2006. Promulga a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 set. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5910.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5910.html)

<sup>249</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. art. 6º, VI.. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>250</sup> TARGA, Maria Luiza Baillo. **Responsabilidade civil nos contratos de transporte aéreo internacional: da uniformização à harmonização das legislações aplicáveis**. Revista de Doutrina e Jurisprudência, Brasília, v. 110, n. 2, p. 214, jan./jun. 2019.

(2019)<sup>251</sup> defende, inclusive, a harmonização dessas regras internacionais com as normas internas, como o Código de Defesa do Consumidor, por meio do método do Diálogo das Fontes, para coordenar as fontes normativas e buscar um direito mais coerente na aplicação prática.

No que se refere à responsabilidade civil do transportador, a convenção estabelece limites indenizatórios para diferentes tipos de danos. Por exemplo, no caso de destruição, perda ou avaria de bagagem registrada, a responsabilidade está limitada a 1.519 Direitos Especiais de Saque (DES), e para danos decorrentes de morte ou lesão corporal, a 151.880 DES<sup>252</sup>.

O CDC, por sua vez, orienta-se pela lógica da reparação integral do dano (art. 6º, VI), com responsabilidade objetiva do fornecedor (art. 14), vedação de cláusulas abusivas (art. 51) e inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII), entre outros dispositivos<sup>253</sup>. Trata-se de um microssistema<sup>254</sup> normativo de ordem pública e interesse social, que prioriza a parte hipossuficiente na relação jurídica de consumo.

Essa tensão entre as normas decorre da diferença ontológica entre seus propósitos: de um lado, a busca por uniformidade e previsibilidade nas relações contratuais internacionais; de outro, o CDC, que, como explica Miragem, funda-se na dignidade da pessoa humana, boa-fé objetiva e equilíbrio contratual, configurando microssistema de ordem pública e interesse social<sup>255</sup>.

Nesse contexto, surge o desafio da harmonização normativa entre esses regimes jurídicos. O art. 178 da Constituição Federal estabelece que “a lei disporá sobre a ordenação do transporte aéreo internacional, observados os acordos firmados pela União”<sup>256</sup>. Esse dispositivo tem sido interpretado pelo Supremo Tribunal Federal

<sup>251</sup> TARGA, Maria Luiza Baillo. **Responsabilidade civil nos contratos de transporte aéreo internacional: da uniformização à harmonização das legislações aplicáveis**. Revista de Doutrina e Jurisprudência, Brasília, v. 110, n. 2, p. 214, jan./jun. 2019.

<sup>252</sup> INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA). **Memorandum PSC/2024-10/112: Montreal Convention - Revision of liability limits as of 28 December 2024**. [S.l.]: IATA, 5 out. 2024. Disponível em:

[https://www.iata.org/contentassets/c33c192da39a42fcac34cb5ac81fd2ea/mc\\_99\\_ticket\\_notices-memo\\_psc2024-10-112.pdf](https://www.iata.org/contentassets/c33c192da39a42fcac34cb5ac81fd2ea/mc_99_ticket_notices-memo_psc2024-10-112.pdf)

<sup>253</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>254</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. **Direitos do consumidor**. 15. ed. rev., atual. e ref. São Paulo: Atlas, 2018, p. 57

<sup>255</sup> MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 152 e 218.

<sup>256</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

(STF) como fundamento para a prevalência das convenções internacionais nas questões de direito patrimonial decorrentes do transporte internacional<sup>257</sup>. No entanto, essa leitura não afasta automaticamente a aplicação do CDC, especialmente em matéria de direitos fundamentais do consumidor, notadamente a direitos extrapatrimoniais<sup>258</sup>.

Conforme explica Maria Luiza Baillo Targa (2020)<sup>259</sup>, a solução para as aparentes antinomias entre o CDC e a Convenção de Montreal não está na exclusão de um dos sistemas, mas na harmonização e no diálogo das fontes, aplicando-se a norma mais favorável ao consumidor, à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e da vulnerabilidade.

Essa posição tem sido reiterada por diversos estudiosos que defendem a convivência funcional entre o CDC e a Convenção de Montreal, a partir da teoria do diálogo das fontes. Essa teoria<sup>260</sup>, desenvolvida por Erik Jayme e aprofundada no Brasil por Claudia Lima Marques, propõe a coordenação entre normas com campos de aplicação distintos, porém convergentes, com base no princípio pro homine. A ideia é permitir a interpretação sistemática e complementar das normas, evitando a exclusão automática de uma em favor da outra.

Em suma, o diálogo das fontes busca uma convivência normativa harmônica e não excludente. Parte do pressuposto de que, diante de normas conflitantes ou concorrentes, o intérprete deve buscar aquela solução que mais favoreça a tutela do sujeito de direito, para Claudia Lima Marques, “os direitos fundamentais e os valores

---

<sup>257</sup> Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 636.331/RJ**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 25 mai. 2017. Tema 210 da Repercussão Geral. Tese: “Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

<sup>258</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.394.401/SP**. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário. Julgado em 19 jun. 2023. Tema 1.240 da Repercussão Geral. Tese: Não se aplicam as Convenções de Varsóvia e Montreal às hipóteses de danos extrapatrimoniais decorrentes de contrato de transporte aéreo internacional.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

<sup>259</sup> TARGA, Maria Luiza Baillo. **Diálogo das fontes pro homine: a coerência sistemática entre o Código de Defesa do Consumidor e a Convenção de Montreal sobre alguns aspectos do transporte aéreo internacional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, 2017, Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/>

<sup>260</sup> MARQUES, Claudia Lima (coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. Prefácio de Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin. Apresentação de Bruno Miragem. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012. 544 p.

constitucionais [devem iluminar] a aplicação – simultânea e coerente – de várias fontes”<sup>261</sup>.

Assim, constata-se que o embate normativo entre o Código de Defesa do Consumidor e a Convenção de Montreal não pode ser equacionado mediante a mera aplicação mecânica dos critérios clássicos de hierarquia normativa ou de especialidade. Impõe-se, antes, a construção de uma hermenêutica integrativa e dialógica, capaz de compatibilizar as fontes em tensão, assegurando simultaneamente a efetividade dos tratados internacionais e a primazia dos princípios estruturantes da ordem constitucional brasileira, em especial, a dignidade da pessoa humana, a vulnerabilidade do consumidor e a boa-fé objetiva.

## 4.2 A Jurisprudência do STF e a Dualidade da Responsabilidade Civil Aérea

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou, nos Temas 210<sup>262</sup> e 1240<sup>263</sup> de repercussão geral, um modelo dualista de regência normativa para o transporte aéreo internacional, no qual se admite a aplicação prioritária da Convenção de Montreal<sup>264</sup> para danos patrimoniais e do CDC para os danos extrapatrimoniais. Essa solução visa compatibilizar os tratados internacionais ratificados pelo Brasil com os direitos fundamentais do consumidor.

No julgamento do Tema 210 (RE 636.331/RJ), o Supremo Tribunal Federal delineou de forma categórica a diretriz interpretativa segundo a qual, à luz do art. 178 da Constituição Federal de 1988, as disposições da Convenção de Montreal devem prevalecer sobre o Código de Defesa do Consumidor no que concerne às normas que regulam a responsabilidade civil por danos de natureza patrimonial oriundos de

<sup>261</sup> MARQUES, Claudia Lima. **O “diálogo das fontes” como método da nova Teoria Geral do Direito**. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 30.

<sup>262</sup> Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 636.331/RJ**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 25 mai. 2017. Tema 210 da Repercussão Geral. Tese: “Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

<sup>263</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.394.401/SP**. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário. Julgado em 19 jun. 2023. Tema 1.240 da Repercussão Geral. Tese: Não se aplicam as Convenções de Varsóvia e Montreal às hipóteses de danos extrapatrimoniais decorrentes de contrato de transporte aéreo internacional.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

<sup>264</sup> INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA). **Memorandum PSC/2024-10/112: Montreal Convention - Revision of liability limits as of 28 December 2024**. [S.l.]: IATA, 5 out. 2024. Disponível em: [https://www.iata.org/contentassets/c33c192da39a42fcac34cb5ac81fd2ea/mc\\_99\\_ticket\\_notices-memo\\_psc2024-10-112.pdf](https://www.iata.org/contentassets/c33c192da39a42fcac34cb5ac81fd2ea/mc_99_ticket_notices-memo_psc2024-10-112.pdf)

contratos de transporte aéreo internacional. Trata-se de um entendimento que privilegia a coerência sistêmica do ordenamento jurídico, reconhecendo a força normativa dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e a necessidade de uniformização das relações comerciais de caráter transnacional.

A tese fixada pela Corte foi a seguinte:

Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor. (RE 636.331/RJ)<sup>265</sup>

A tese firmada com repercussão geral, contudo, não implica a exclusão absoluta da incidência do Código de Defesa do Consumidor, mas antes a delimitação de seu alcance material diante do regime internacional aplicável. O Supremo Tribunal Federal compreendeu que o sistema tarifado instituído pela Convenção de Montreal visa assegurar previsibilidade e estabilidade nas relações comerciais de natureza internacional, mostrando-se, por isso, inconciliável com a lógica da reparação integral consagrada no ordenamento consumerista quando se trata de danos de caráter patrimonial.

Por outro lado, a própria Corte reconheceu que os danos de natureza extrapatrimonial não se inserem no âmbito da Convenção, o que preserva a incidência plena do CDC nesses casos, reafirmando a tutela da pessoa e a proteção da dignidade do passageiro-consumidor.

Tal orientação hermenêutica foi posteriormente reiterada e densificada no julgamento do Tema 1.240 (RE 1.394.401/SP), concluído em 2023, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal enfrentou de modo direto a controvérsia atinente aos danos de natureza extrapatrimonial. Nessa oportunidade, a Corte Constitucional reafirmou a necessidade de distinguir as esferas patrimonial e moral da responsabilidade civil no transporte aéreo internacional, assentando que a limitação indenizatória prevista nas convenções internacionais não alcança os danos morais, porquanto estes se vinculam

---

<sup>265</sup> Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 636.331/RJ**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 25 mai. 2017. Tema 210 da Repercussão Geral. Tese: “Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

à proteção da pessoa e à salvaguarda de valores existenciais. Assim, fixou-se a seguinte tese: “Não se aplicam as Convenções de Varsóvia e Montreal às hipóteses de danos extrapatrimoniais” (RE 1.394.401/SP)<sup>266</sup>.

Consolidou-se, dessa forma, uma dualidade normativa de aplicação complementar, na qual cada ordenamento desempenha função própria dentro do mesmo contexto jurídico. A Convenção de Montreal passa a reger, com caráter excludente e uniformizador, os aspectos patrimoniais da responsabilidade civil casos de extravio de bagagem, atrasos ou prejuízos materiais assegurando previsibilidade e estabilidade nas relações internacionais de transporte. Em contrapartida, os danos de natureza moral ou extrapatrimonial, por não se encontrarem expressamente tarifados ou disciplinados nas convenções, permanecem submetidos ao regime jurídico interno, que tutelam a dimensão pessoal e existencial da relação contratual.

A leitura das decisões revela uma tentativa de equilíbrio interpretativo por parte do Supremo Tribunal Federal. O Tribunal parece buscar uma conciliação pragmática entre a racionalidade econômica que inspira a limitação tarifada das convenções internacionais e a ordem de valores constitucionais que fundamenta a proteção do consumidor no direito brasileiro. Nessa perspectiva, o Código de Defesa do Consumidor não é afastado, mas reinterpretado à luz do contexto internacional, de modo a preservar sua função protetiva nos aspectos extrapatrimoniais, onde a tutela da pessoa assume centralidade.

A experiência jurisprudencial acerca da convivência entre o CDC e a Convenção de Montreal evidencia que a harmonização entre sistemas normativos distintos é não apenas possível, mas necessária. Esse mesmo raciocínio pode ser estendido ao âmbito interno, no diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e as normas infralegais editadas pela ANAC. Em vez de uma sobreposição hierárquica, propõe-se uma coordenação funcional das fontes, pela qual o poder normativo da agência encontra limite e legitimidade na moldura constitucional de proteção do consumidor. Assim, a regulamentação administrativa pode detalhar e operacionalizar direitos, sem desnaturar o núcleo protetivo do art. 49 do CDC, realizando, na prática, o ideal de um diálogo das fontes entre a legislação consumerista e a regulação setorial

---

<sup>266</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.394.401/SP**. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário. Julgado em 19 jun. 2023. Tema 1.240 da Repercussão Geral. Tese: Não se aplicam as Convenções de Varsóvia e Montreal às hipóteses de danos extrapatrimoniais decorrentes de contrato de transporte aéreo internacional.”Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

### 4.3 O Diálogo das Fontes como Técnica de Harmonização Normativa

A coexistência entre normas internas e tratados internacionais demanda uma abordagem hermenêutica<sup>267</sup> que ultrapasse os limites da interpretação clássica. A teoria do diálogo das fontes surge nesse contexto como uma alternativa metodológica que propõe não apenas a convivência entre diferentes sistemas normativos, mas a sua harmonização em benefício da parte hipossuficiente<sup>268</sup>, sobretudo em temas de interesse público como a proteção do consumidor.

Originalmente desenvolvida por Erik Jayme no campo do direito internacional privado<sup>269</sup>, a teoria do diálogo das fontes parte do reconhecimento da pluralidade normativa em sociedades contemporâneas e da necessidade de coordenar fontes distintas para garantir coerência e efetividade na aplicação do direito. No Brasil, essa teoria foi aprofundada por Claudia Lima Marques, que propôs sua adoção no âmbito do direito do consumidor e das relações contratuais, sobretudo na relação entre o CDC e normas setoriais ou internacionais<sup>270</sup>.

A partir dessa perspectiva, os conflitos como os havidos entre as convenções internacionais ou ainda entre as normas das agências reguladoras e o Código de Defesa do Consumidor, devem ser resolvidos não pela exclusão de uma das normas, mas pela complementaridade orientada pelo princípio pro homine. Este princípio, de matriz internacional, recomenda que, diante de interpretações possíveis, adote-se aquela que mais adequada ao caso fático e que favoreça a pessoa humana.

Neste sentido, Sérgio Cavalieri<sup>271</sup> defende a coexistência de múltiplas normas, sustentando que o critério adequado de aplicação consiste em identificar aquela que melhor se ajusta ao caso concreto, à luz dos princípios que regem a matéria, valendo-se, para tanto, da doutrina do “diálogo das fontes”.

---

<sup>267</sup> PIOVESAN, Flávia. **Hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: Jurisprudência do STF**. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ, Belo Horizonte, a. 1, n. 6, jan./dez. 2008, p.13

<sup>268</sup> TARGA, Maria Luiza Baillo. **Diálogo das fontes pro homine: a coerência sistemática entre o Código de Defesa do Consumidor e a Convenção de Montreal sobre alguns aspectos do transporte aéreo internacional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, 2017, Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/>

<sup>269</sup> BASTOS NETTO, Cláudio Cerqueira. **Princípio pro persona: conceito, aplicação e análise de casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Ágora21, 2019. p. 56-57.

<sup>270</sup> MARQUES, Cláudia Lima. **Diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e o novo Código Civil: do “diálogo das fontes” no combate às cláusulas abusivas**. Revista de Direito do Consumidor, v. 45, jan./mar. 2003.

<sup>271</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p.8.

Ainda sobre esse diálogo das fontes e sua aplicação ao caso concreto, CAVALIERI (2012, p. 361)<sup>272</sup> defende:

Com efeito, o Código de Defesa do Consumidor tem por escopo, não reger determinada matéria, mas proteger certa categoria de sujeito, ainda que também protegido por outros regimes jurídicos. Daí, seu caráter especialíssimo. Enquanto as normas que compõem o chamado Direito Aeronáutico são especiais por força da modalidade de prestação de serviço, o Código é especial em razão do sujeito tutelado. E, como advém logo do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, há de, em caso de conflito aparente de normas, preponderar o sistema direto protetivo da pessoa em dano do regime jurídico do serviço ou do produto.

Assim, mesmo nos casos em que uma convenção internacional, no caso a de Montreal, traga limites a responsabilidade do transportador, os dispositivos do CDC podem ser aplicados de forma suplementar, especialmente naquilo que diz respeito à facilitação da defesa do consumidor, à prevenção de danos e à repressão de práticas abusivas.

Targa (2019, p. 228)<sup>273</sup> enfatiza que:

...diversamente da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, ao invés de dar prevalência à lei de origem extraterritorial, deve-se buscar a coexistência de todas as fontes incidentes sobre o contrato de transporte aéreo internacional, a fim de respeitar os compromissos assumidos pelo Brasil e também de respeitar a tradição brasileira de proteção à pessoa humana e aos consumidores. O método proposto pela Teoria do Diálogo das Fontes, nesse sentido, mostra-se como o melhor mecanismo de harmonização das convenções internacionais com a legislação pátria, pois permite ao julgador sopesar os interesses em jogo e chegar a um meio-termo que possibilite a melhor aplicação do Direito, sem afastar, de antemão, a incidência de qualquer fonte normativa.

---

<sup>272</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p.361.

<sup>273</sup> TARGA, Maria Luiza Baillo. Responsabilidade **civil nos contratos de transporte aéreo internacional: da uniformização à harmonização das legislações aplicáveis**. Revista de Doutrina e Jurisprudência, Brasília, v. 110, n. 2, p. 214, jan./jun. 2019, p.228.

Essa perspectiva reforça a orientação no sentido da convivência normativa. A doutrina brasileira tem avançado nesse sentido, identificando que o diálogo das fontes permite preservar o equilíbrio contratual e o acesso à justiça, mesmo diante da limitação tarifada de indenizações previstas em convenções internacionais. Tal avanço pode ser observado de maneira expressa em decisões judiciais dos tribunais superiores, o Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, embora tenha reconhecido os limites estabelecidos pela Convenção de Montreal nos danos patrimoniais, tem reiterado a possibilidade de aplicação do CDC nos aspectos procedimentais e no que se refere aos danos morais<sup>274 275</sup>.

As decisões em apreço evidenciam, com singular precisão, a forma pela qual o diálogo das fontes opera como instrumento de integração hermenêutica, apto a conciliar a estabilidade e a previsibilidade jurídicas exigidas pelas empresas aéreas com o imperativo de tutela e promoção dos direitos fundamentais do consumidor.

A literatura de Targa (2020, p. 457)<sup>276</sup> também reconhece a compatibilidade entre o Código de Defesa do Consumidor e a Convenção de Montreal em seus aspectos essenciais. Ao examinar a responsabilidade civil no transporte aéreo internacional, a Autora sustenta que afastar a incidência do CDC sobre relações tipicamente de consumo seria prejudicial aos interesses do passageiro, ressaltando ser plenamente possível uma aplicação harmônica e coordenada das normas internacionais e internas, à luz da teoria do diálogo das fontes.

Essa conexão intersistemática<sup>277</sup> é extremamente necessária, nas palavras de MARQUES et al (2003, p. 24-25)<sup>278</sup>

É o atual e necessário 'diálogo das fontes' (dialogue de sources), a permitir a aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas convergentes. 'Diálogo' porque há influências recíprocas, 'diálogo' porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso,

<sup>274</sup> Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial n.º 1.842.066** – RS. Rel. Min. Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em 09 jun. 2020. DJe 15 jun. 2020.

<sup>275</sup> Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo em Recurso Especial n.º 1.415.376** – MG. Rel. Min. Marco Buzzi. Quarta Turma. DJe 08 abr. 2019.

<sup>276</sup> TARGA, Maria Luiza Baillo. **Transporte aéreo internacional: a repercussão da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal e a necessária aplicação do Código de Defesa do Consumidor em defesa dos interesses dos passageiros**. Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, v. 25, p. 440-470, 2020, p. 457

<sup>277</sup> GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Código de Defesa do Consumidor comentado: artigo por artigo**. 13. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016. p.126.

<sup>278</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p.24-25

seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção voluntária das partes sobre a fonte prevalente [...] ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato. Uma solução flexível e aberta, de interpretação ou mesmo a solução mais favorável aos mais fracos da relação (tratamento diferente dos diferentes).

Essa sugestão de aplicação coordenada adquire ainda maior relevância na atual conjuntura, diante de um cenário de transformação digital e automação dos serviços de transporte aéreo. A vulnerabilidade informacional do consumidor se expressa na dificuldade de compreensão de regras tarifadas, sistemas de check-in digital e políticas multilíngues de responsabilidade, impondo ao sistema jurídico uma postura de reforço da proteção.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio das Turmas de Direito Privado tem reconhecido o direito à indenização por dano moral a consumidores que tiveram suas bagagens extraviadas em voos internacionais, não obstante a limitação tarifária imposta pela Convenção de Montreal. Tais decisões ressaltam que, embora exista teto indenizatório para os prejuízos de natureza material, a ordem jurídica brasileira assegura a plena reparação dos danos extrapatrimoniais, sobretudo quando evidenciada conduta negligente ou deficiência de informação por parte da companhia aérea.<sup>279 280 281</sup>

Adicionalmente, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em sua função regulatória também participa desse processo de forma harmoniosa, suas resoluções, de natureza infralegal, coexistem de forma complementar e harmônica com os tratados multilaterais, como a Convenção de Montreal, sem lhes subtrair a força vinculante. Ao contrário, atuam como instrumentos de concretização administrativa, traduzindo no plano operacional as garantias previstas tanto nas convenções internacionais quanto no Código de Defesa do Consumidor.

A Resolução nº 400/2016, por exemplo, ao disciplinar deveres de informação, assistência material e reacomodação de passageiros, não conflita com a Convenção de Montreal, mas a reforça sob a perspectiva protetiva, assegurando maior

---

<sup>279</sup> SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 1021748-67.2019.8.26.0564**. Rel. Des. Sérgio Gomes. 37ª Câmara de Direito Privado. Julgado em 6 mar. 2020.

<sup>280</sup> SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 1089416-87.2022.8.26.0002**. Rel. Des. Ramon Mateo Júnior. 15ª Câmara de Direito Privado. Julgado em 13 jan. 2024.

<sup>281</sup> SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 9115208-64.2009.8.26.0000**. Rel. Des. Virgílio de Oliveira Júnior. 21ª Câmara de Direito Privado. Julgado em 2 mar. 2011.

previsibilidade e segurança nas relações de consumo aéreas. Assim, se é possível reconhecer a convivência harmoniosa entre as normas internacionais e as resoluções da ANAC, com mais razão deve admitir-se essa compatibilidade entre a regulação infralegal e a legislação nacional de defesa do consumidor, no mesmo espírito de diálogo normativo que inspira o sistema jurídico contemporâneo.

Nesse contexto, o diálogo das fontes deve ser compreendido como um instrumento de efetividade dos direitos fundamentais, e não como mera exceção à regra. Ele possibilita que tratados internacionais, como a Convenção de Montreal, coexistam de forma harmônica com legislações protetivas, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, desde que preservadas as suas finalidades essenciais. Não se trata, portanto, de negar a força normativa dos tratados ratificados, mas de interpretá-los à luz da Constituição Federal e do princípio da proteção do consumidor como direito fundamental, assegurando equilíbrio entre segurança jurídica e justiça material, nas palavras de MARQUES (2003, p. 01)<sup>282</sup> seria uma “solução sistemática pós-moderna”.

A aplicação do diálogo das fontes, portanto, revela-se não apenas como uma técnica hermenêutica de integração normativa, mas como uma necessidade estrutural do Estado Constitucional contemporâneo. No contexto do transporte aéreo internacional, sua adoção representa um avanço na efetivação dos direitos fundamentais do consumidor, ao permitir que o Brasil concilie os compromissos assumidos no plano internacional com a ordem jurídica interna fundada na dignidade da pessoa humana e na boa-fé objetiva. Trata-se, em última análise, de um instrumento de concretização da justiça contratual e de preservação da coerência do sistema jurídico, no qual a proteção do consumidor deixa de ser uma exceção e passa a integrar, de forma orgânica, a racionalidade do próprio direito globalizado.

#### **4.4 A Vulnerabilidade Digital, Regulação Setorial e Efetividade da Tutela**

A proteção jurídica do consumidor, especialmente em contratos com companhias aéreas, demanda atenção redobrada diante da vulnerabilidade que se

---

<sup>282</sup> MARQUES, Cláudia Lima. **Diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e o novo Código Civil: do “diálogo das fontes” no combate às cláusulas abusivas**. Revista de Direito do Consumidor, v. 45, jan./mar. 2003.

acentua no ambiente digital, a chamada “vulnerabilidade digital”, segundo MARTINS e LIMA (2020, p. 119).<sup>283</sup>

Essa vulnerabilidade assume novas dimensões no ambiente digital, resultantes da complexidade técnica, informacional e estrutural que permeia o comércio eletrônico. Como assinala MARQUES e MUCELIN (2022)<sup>284</sup>, a digitalização do mercado de consumo intensificou o estado de fragilidade do consumidor, que se vê exposto a algoritmos opacos, assimetrias informacionais e dependência de plataformas digitais. Essa condição demanda uma releitura dogmática do princípio da vulnerabilidade previsto no CDC, a fim de abranger novas formas de desequilíbrio derivadas da automação, do tratamento massivo de dados e da lógica das arquiteturas digitais.

De modo convergente, AZEVEDO et al (2022, p. 04)<sup>285</sup> observam que a hipervulnerabilidade do consumidor na sociedade da informação exige a ampliação dos mecanismos de tutela jurídica, vejamos:

Assim sendo, a hipervulnerabilidade em comento traz à tona a necessidade de ampliação da proteção jurídica dos consumidores. Nesse ponto, há que se falar na preocupação com o acesso à justiça do consumidor, que não se restringe ao acesso ao Poder Judiciário, mas, sim, a todos os mecanismos possíveis para sua tutela jurídica, de modo a possibilitar o exercício de tantos outros direitos fundamentais indispensáveis para a consecução da dignidade humana.

Nesse cenário, a atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) se torna central como elemento normativo complementar. A regulação setorial, materializada em resoluções como a nº 400/2016, busca operacionalizar direitos mínimos dos passageiros<sup>286</sup>, estabelecendo obrigações claras para as companhias,

---

<sup>283</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues; LIMA, Thainá Lopes Gomes Lima. **Da vulnerabilidade digital à curiosa “vulnerabilidade empresarial”**, Revista de Direito do Consumidor, vol. 128/2020, p. 119 – 161, Mar - Abr / 2020g., p. 119 e seg.

<sup>284</sup> MARQUES, Cláudia Lima; MUCELIN, Guilherme. **Vulnerabilidade na era digital: um estudo sobre os fatores de vulnerabilidade da pessoa natural nas plataformas, a partir da dogmática do Direito do Consumidor**. Civilistica.com, a. 11, n. 3, 2022

<sup>285</sup> AZEVEDO, Fernando Costa de; SANTOS, Karinne Emanuela Goettems dos; MOREIRA, Tássia Rodrigues. **Vulnerabilidade dos consumidores na sociedade da informação e a necessidade da proteção jurídica de seus dados nas relações estabelecidas em ambiente digital**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 141, p. 201-218, mai./jun. 2022

<sup>286</sup> BRASIL. **Agências Reguladoras e a Tutela do Consumidor**. Projeto Pensando o Direito nº 21/2010. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC; Secretaria de Assuntos Legislativos do

especialmente em casos de atraso, cancelamento, overbooking e extravio de bagagens.

Ainda que a Resolução nº 400/2016 não possa contrariar a Convenção de Montreal, o que deveria ocorrer também em relação a legislação interna, ela atua naquilo que a Convenção silencia de modo complementar, como por exemplo o dever de informação clara, assistência material imediata, reembolso simplificado e suporte em língua portuguesa.

As agências reguladoras, destaque para a ANAC no transporte aéreo, assumem papel complementar no sistema de proteção dos usuários-consumidores, ao regulamentar, fiscalizar e preencher lacunas que nem sempre são contempladas por normas internacionais ou gerais<sup>287</sup>.

Esse entendimento é reforçado pela já destacada jurisprudência do STJ, que em diversas oportunidades já reconheceu a força normativa das resoluções da ANAC, desde que não contrariem tratados internacionais ou a legislação federal. Em julgados envolvendo falhas de assistência ao passageiro, a Corte tem validado a aplicação das resoluções da ANAC como parâmetro de responsabilidade civil, inclusive como base para reconhecimento de dano moral.<sup>288 289 290</sup>

Essa complementaridade é compatível com a teoria do diálogo das fontes. A regulação setorial, mesmo de natureza infralegal, pode e deve ser integrada ao sistema protetivo do CDC, desde que respeite os âmbitos de validade e eficácia dos direitos do consumidor. A vulnerabilidade digital do consumidor amplia a necessidade

---

Ministério da Justiça – SAL/MJ. Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p. 19-20. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/pensando-o-direito>

<sup>287</sup> AGRASSAR, Hugo José de Oliveira; VERBICARO, Dennis; HOLANDA, Fábio Campelo Conrado de Holanda. **A tutela do consumidor em juízo em face da Resolução nº. 400 da ANAC a partir do diálogo das fontes entre o CDC e a lei antitruste**. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 344-367, 2022.

<sup>288</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no Agravo em Recurso Especial n.º 2.089.948 – TO**. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti. Brasília, DF, 27 mar. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=VDA35955455>

<sup>289</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.280.372 – SP**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Brasília, DF, 7 out. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, 10 out. 2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=38623342>

<sup>290</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n.º 1.213.224 – RS**. Relator: Ministro Marco Buzzi. Brasília, DF, 23 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, 1º mar. 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=80192895>

dessa convivência normativa, já que o ambiente online dilui responsabilidades, automatiza a interação contratual e dificulta a identificação de abusos.<sup>291</sup>

Como destaca MARQUES e MUCELIN (2022, p. 16) <sup>292</sup>

A vulnerabilidade pode ser apreciada, por diversos ângulos, justamente por ser um conceito aberto e polissêmico, cujo teor será preenchido a partir das especificidades do caso concreto (concernentes à pessoa ou à situação específica) ou de fatores gerais típicos de mercado que determinam uma assimetria entre as partes (concernente ao mercado de consumo).

Essa “nova” vulnerabilidade reconfigurou as formas tradicionais de relação de consumo, demandando do direito novas estratégias de proteção baseadas em deveres de transparência ativa, linguagem acessível e responsabilização por falhas sistêmicas no serviço.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 6º, III, consagra como direito básico do consumidor a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, inclusive quanto à sua fruição, riscos e condições contratuais. Todavia, essa garantia nem sempre se concretiza na prática, especialmente diante da linguagem técnica e pouco acessível empregada nos contratos de transporte aéreo<sup>293</sup>. O problema se intensifica nas contratações digitais, em que as informações são apresentadas de forma fragmentada ou em formato padronizado, e agrava-se nos voos internacionais, quando as cláusulas remetem a normas estrangeiras ou o próprio sítio eletrônico da companhia aérea se encontra em outro idioma, dificultando o acesso do consumidor às informações essenciais e comprometendo o princípio da transparência contratual<sup>294</sup>.

---

<sup>291</sup> MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **“Serviços simbióticos” do consumo digital e o PL 3.514/2015 de atualização do CDC**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 29, n. 132, p. 91-118, nov./dez. 2020.

<sup>292</sup> MARQUES, Cláudia Lima; MUCELIN, Guilherme. **Vulnerabilidade na era digital: um estudo sobre os fatores de vulnerabilidade da pessoa natural nas plataformas, a partir da dogmática do Direito do Consumidor**. Civilistica.com, a. 11, n. 3, 2022, p.16.

<sup>293</sup> CORRÊA, Kátia Gattás. **A contratação digital e o direito de arrependimento do consumidor na aquisição de passagens aéreas no Brasil**. Trabalho apresentado na disciplina Estruturas de Mercado e o Abuso do Poder Econômico de Consumo III: Contratos em Tempos Digitais, Linha de Pesquisa LP1 – Estruturas do Direito Empresarial, PPGD da Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2024.

<sup>294</sup> MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 249.

Nas relações transnacionais de consumo, a vulnerabilidade do consumidor pode ser intensificada, a exemplo de companhias aéreas sediadas no exterior, e atuantes em múltiplas jurisdições, que podem tornar mais complexa a busca por reparação de danos, seja por barreiras linguísticas, custos processuais ou pela necessidade de acionar tribunais estrangeiros. A Convenção de Montreal<sup>295</sup>, ao delimitar os foros possíveis no art. 33, nem sempre assegura ao passageiro o direito de litigar em seu próprio país. A justiça brasileira, contudo, tem atenuado esse entrave ao invocar o Código de Defesa do Consumidor e o princípio constitucional do acesso à justiça, preservando a efetividade da tutela do passageiro frente a transportadoras internacionais<sup>296</sup>.

Além do entendimento do Tribunal de Justiça Bandeirante, o STF já fixou a tese em repercussão geral no julgamento do já abordado tema 1.240<sup>297</sup>, que, em se tratando de danos extrapatrimoniais decorrentes de contrato de transporte aéreo internacional não se aplicam as convenções internacionais, prevalecendo a legislação interna nestes casos.

Diante do exposto, observa-se o núcleo da tensão e da necessária harmonização entre as normas. A estabilidade e a previsibilidade, que orientam os instrumentos multilaterais, não podem suprimir a centralidade da pessoa nem a efetividade da tutela a ela destinada. A vulnerabilidade informacional e estrutural do consumidor exige uma aplicação coordenada e coerente das normas, guiada pela teoria do diálogo das fontes, pelos princípios da boa-fé objetiva, da função social do contrato e pela proteção constitucional da dignidade humana, assegurando, assim, a efetividade da tutela do consumidor.

---

<sup>295</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.910**, de 27 de setembro de 2006. Promulga a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 set. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5910.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5910.html)

<sup>296</sup> A despeito do que preconizam as regras contidas nas convenções de Varsóvia e de Montreal, mais precisamente, no artigo 33, que trata da jurisdição são aplicáveis ao caso as disposições contidas no Código de Defesa do Consumidor, cumprindo anotar, neste ponto, que a prevalência das normas e tratados internacionais, que disciplinam o transporte aéreo internacional, em detrimento da legislação consumerista pátria incide tão somente no caso de indenização por dano material decorrente de extravio de bagagem em voo internacional (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – **Apelação Cível nº 1010477-61.2020.8.26.0100**, Rel. Des. João Camillo de Almeida Prado Costa, 19ª Câmara de Direito Privado, j. 25 set. 2020)

<sup>297</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.394.401/SP**. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário. Julgado em 19 jun. 2023. Tema 1.240 da Repercussão Geral. Tese: Não se aplicam as Convenções de Varsóvia e Montreal às hipóteses de danos extrapatrimoniais decorrentes de contrato de transporte aéreo internacional.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

Em conclusão, mostra-se imprescindível o aprofundamento crítico acerca da transferência de responsabilidade pela regulação dos direitos do consumidor às agências reguladoras do setor aéreo e dos reais limites protetivos decorrentes dessa regulação. Adiante, será analisado o grau de efetividade da tutela do consumidor diante da fragmentação proposta pelo Projeto de Lei nº 3.514/2015, notadamente quanto ao prazo de reflexão nas contratações de passagens aéreas à distância.

## **CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS: SÍNTESE, RISCOS E PROPOSTAS PARA A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NO TRANSPORTE AÉREO**

As presentes Considerações Finais têm por finalidade sistematizar os principais achados da pesquisa, oferecendo uma síntese dos elementos teóricos, normativos e jurisprudenciais analisados ao longo do trabalho. A partir dessa sistematização, identificam-se os riscos jurídicos, institucionais e sociais decorrentes da transferência de competência regulatória às agências, especialmente no que se refere à proteção constitucional do consumidor, à ampliação da vulnerabilidade e à fragmentação normativa. Na sequência, apresentam-se propostas voltadas ao fortalecimento da coerência regulatória e da efetividade da tutela consumerista no transporte aéreo, preservando a centralidade do CDC e a harmonização entre as fontes. Estas conclusões retomam a tese defendida e evidenciam a necessidade de soluções integradas, estáveis e constitucionalmente adequadas para assegurar a proteção do consumidor diante dos desafios contemporâneos.

### **5.1 Síntese dos Argumentos Analisados**

A pesquisa construiu até este ponto um percurso crítico sobre o deslocamento da competência regulatória em matéria consumerista, especialmente quanto ao direito

de arrependimento, da esfera legislativa para a seara das agências reguladoras, com foco na atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Esse deslocamento, proposto pelo Projeto de Lei n.º 3.514/2015, é analisado à luz da Constituição Federal, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), das decisões judiciais a respeito do tema, da legislação infraconstitucional setorial e, por meio de um comparativo à harmonização de convenções internacionais. Os capítulos anteriores também evidenciaram as implicações práticas dessa delegação, em especial no enfraquecimento dos mecanismos de proteção ao consumidor, a intensificação da assimetria informacional e a insegurança jurídica gerada pela fragmentação normativa.

Partindo da premissa constitucional de que a defesa do consumidor é um direito fundamental<sup>298</sup> e um princípio da ordem econômica<sup>299</sup>, a dissertação destacou que a proteção consumerista não pode ser objeto de relativização sob a justificativa de especialização técnica das agências<sup>300</sup>. A análise normativa demonstrou que o CDC estabelece um sistema protetivo amplo, baseado na vulnerabilidade estrutural e informacional do consumidor, o que legitima a intervenção estatal e impõe limites às práticas dos fornecedores.

Para FILOMENO (2018, p. 248)<sup>301</sup>

Direito do consumidor” (em verdade um somatório de interesses) vale muito mais pelos instrumentos colocados à sua disposição do que propriamente por um corpo sistematizado de normas do mais amplo espectro, sua efetiva defesa ou ainda sua proteção, entendemos que tal se dá nos âmbitos administrativo, civil e penal, atribuindo-se a todos os órgãos, entidades públicas ou privadas, empresas etc., determinadas atividades, ou até abstenções de atos com vistas em atingir-se tal escopo, no sentido mais amplo possível.

<sup>298</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º, XXXII – o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

<sup>299</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 170, V – a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V – defesa do consumidor. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)

<sup>300</sup> CORDEIRO, Carolina Souza. **A efetividade do sistema nacional de defesa do consumidor e as agências reguladoras**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília.

<sup>301</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. **Direitos do consumidor**. 15. ed. rev., atual. e ref. São Paulo: Atlas, 2018, p.248.

Nesse sentido, o CDC é categórico ao assegurar o direito de arrependimento em compras realizadas fora do estabelecimento comercial, entendido aqui também o comércio eletrônico. A regra tem função preventiva e protetiva, garantindo ao consumidor um período de reflexão, segundo GOMIDE (2009, p. 84)<sup>302</sup> “para amadurecimento sobre a real necessidade do bem”, possibilitando assim a reavaliação livre do contrato, assegurando inclusive o reembolso integral sem ônus. Esse direito, longe de ser um favor legal, é uma imposição derivada da hipossuficiência técnica e econômica do consumidor diante de grandes corporações.

O ponto nevrálgico da pesquisa, discutido nos capítulos anteriores reside na possibilidade de transferência da regulamentação desse direito fundamental à ANAC, por meio da introdução do art. 49-A<sup>303</sup> no CDC pelo PL 3.514/2015. O texto do projeto permite que o prazo para exercício do direito de arrependimento em contratos de transporte aéreo seja “diferenciado” por norma da agência reguladora, em razão das peculiaridades do serviço. Essa previsão, ainda que justificada sob a ótica da eficiência regulatória, representa um esvaziamento do regime protetivo do CDC, na medida em que autoriza a substituição de uma norma cogente por norma infralegal, com potencial redução de direitos.

Esse movimento integra uma tendência mais ampla de flexibilização das garantias consumeristas, sob o argumento da especialização técnica das agências e da necessidade de uniformização normativa.

No entanto, Cláudia Lima Marques observa que o diálogo das Fontes deve ser compreendido como um instrumento de integração normativa pautado pelos valores constitucionais e pelos direitos humanos, com a finalidade de restabelecer a coerência do sistema jurídico diante de aparentes conflitos entre normas<sup>304</sup>, ou seja, o diálogo

---

<sup>302</sup> GOMIDE, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009. p. 84

<sup>303</sup> **Projeto de Lei nº 3.514**, de 2015. Art. 49-A. Sem prejuízo do direito de rescisão do contrato de transporte aéreo antes de iniciada a viagem, nos termos do art. 740, § 3º, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o exercício do direito de arrependimento do consumidor de passagens aéreas poderá ter seu prazo diferenciado, em virtude das peculiaridades do contrato, por norma fundamentada das agências reguladoras. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar as disposições sobre o comércio eletrônico e dispor sobre a proteção contratual do consumidor nesse ambiente. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 23 nov. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2055588>

<sup>304</sup> MARQUES, Cláudia Lima. **O 'diálogo das fontes' como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme**. In: MARQUES, Cláudia Lima (coord.). **Diálogo das Fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 17-66. p. 29

das fontes exige que prevaleça a norma mais favorável ao consumidor, seja diante de tratados internacionais ou resoluções administrativas. Assim, qualquer norma infralegal ou setorial que mitigue o direito de arrependimento pode incorrer em inconstitucionalidade material, por afrontar o princípio da proteção integral.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reafirmado essa orientação, ao julgar os Temas 210 e 1.240 de repercussão geral. No Tema 210, reconheceu-se que as convenções internacionais de transporte, como as de Varsóvia e Montreal, são aplicáveis às indenizações por danos materiais, mas não afastam a aplicação do CDC quanto aos danos morais e outros direitos consumeristas.<sup>305</sup> No Tema 1.240, fixou-se que a limitação de responsabilidade prevista em convenções internacionais não se aplica aos danos extrapatrimoniais sofridos por passageiros.<sup>306</sup> Esses entendimentos consagram a coexistência normativa, com prevalência da norma protetiva sempre que em conflito com outra menos favorável.

Nesse contexto, delegar à ANAC o poder de regulamentar e até “diferenciar” o prazo de arrependimento significa permitir que uma agência reguladora, sem investidura legislativa direta, possa restringir um direito previsto em lei federal, submetida a controle mais rígido e dotada de maior legitimidade democrática. Como destacam GONÇALVE E VIDAL BRITO (2020, p. 450)<sup>307</sup> “as leis que conferem poderes para as agências normatizarem matérias sobre suas atribuições sejam claras e precisas evitando, dessa forma, interpretações dúbias e sem fundamento legal”.

Além disso, os capítulos anteriores demonstraram as consequências práticas da delegação normativa. A Resolução nº 400/2016 da ANAC, ao antecipar os efeitos do PL 3.514/2015, restringe o direito de arrependimento a 24 horas após a compra da passagem aérea, desde que a aquisição tenha ocorrido com antecedência mínima de sete dias do voo. Tal disposição contraria frontalmente o art. 49 do CDC, que assegura ao consumidor o prazo de sete dias. A justificativa técnica invocada, a suposta peculiaridade do setor aéreo, evidencia uma antinomia normativa, pois subordina o

<sup>305</sup> Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 636.331/RJ**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 25 mai. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

<sup>306</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.394.401/SP**. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário. Julgado em 19 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

<sup>307</sup> GONÇALVES, Jonas Rodrigo; BRITO, Gabriel Vidal. **Estudo legislativo da Resolução Normativa nº 433 da Agência Nacional de Saúde Suplementar: limites ao poder regulatório das agências reguladoras brasileiras**. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nova série, ano LII, n.º 157, p. 437-453, jan./abr. 2020. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/15238>

direito da pessoa ao interesse econômico do setor, o que não se sustenta diante da vulnerabilidade do passageiro-consumidor.

O descompasso entre a Resolução e o CDC gera insegurança jurídica, como demonstrado por decisões judiciais divergentes. Enquanto alguns tribunais estaduais reconhecem a validade do prazo de sete dias mesmo para passagens aéreas, outros se apoiam na Resolução da ANAC para limitar esse direito<sup>308 309 310</sup>. Essa instabilidade compromete a previsibilidade das relações de consumo e exige constante judicialização<sup>311</sup> para garantia de direitos já reconhecidos pela legislação consumerista.

Neste compasso, quando a atuação normativa da ANAC ao editar resoluções que restringem direitos assegurados pelo Código de Defesa do Consumidor obriga o passageiro a despendar tempo, energia e recursos para reivindicar garantias que lhe são constitucionalmente asseguradas, ocorre um prejuízo que transcende o mero aborrecimento. Tal situação pode caracterizar, em sentido estrito, o desvio produtivo do consumidor, teoria desenvolvida por DESSAUNE (2017, p. 44)<sup>312</sup>, segundo a qual:

O consumidor, ao ser forçado a despendar tempo e energia para reivindicar direitos que lhe são assegurados, sofre um dano real e autônomo, não apenas de ordem material ou moral, mas existencial.

Aplicada ao contexto regulatório, a teoria evidencia que a edição de normas infralegais contrárias ao microssistema protetivo do consumo, como se observa na Resolução nº 400/2016 da ANAC, pode ocasionar não apenas a supressão de direitos, mas também um dano temporal e existencial ao usuário, compelido a buscar a

<sup>308</sup> SÃO PAULO (TJ). **Apelação Cível n.º 1004941-66.2020.8.26.0004**. Rel. Rodolfo Pellizari. 23ª Câmara de Direito Privado, julg. 31 jan. 2022, reg. 31 jan. 2022. Ementa: Transporte aéreo. Compra de passagens. Reclamação após 13 dias da aquisição. Prazo de 24 horas para arrependimento (art. 11 da Res. ANAC 400/2016). Recurso desprovido.

<sup>309</sup> SÃO PAULO (TJ). **Apelação Cível n.º 1015926-59.2021.8.26.0554**. Rel. Marino Neto. 11ª Câmara de Direito Privado, julg. 20 mar. 2023, reg. 20 mar. 2023. Ementa: Cancelamento de voo por iniciativa do consumidor. Inobservância do prazo do art. 11 da Res. ANAC 400/2016 e da Lei 14.034/2020. Improcedência mantida.

<sup>310</sup> SÃO PAULO (TJ). **Apelação Cível n.º 1033401-04.2022.8.26.0001**. Rel. Francisco Giaquinto. 13ª Câmara de Direito Privado, julg. 13 mai. 2024, reg. 13 mai. 2024. Ementa: Transporte aéreo. Pedido de reembolso indevido. Inexistência de comprovação de cancelamento no prazo de 24 horas (art. 11 da Res. 400 da ANAC). Recurso negado.

<sup>311</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **Conhecimento e valorização dos direitos do consumidor**. São Paulo: IDEC, 2021. Disponível em: [https://idec.org.br/pdf/idec\\_pesquisa-consumidor-2021.pdf](https://idec.org.br/pdf/idec_pesquisa-consumidor-2021.pdf)

<sup>312</sup> DESSAUNE, Marcos. **Teoria aprofundada do desvio produtivo do consumidor: o prejuízo do tempo desperdiçado e da vida alterada**. 2 ed. Vitória - ES: Edição especial do autor, 2017.

efetividade de sua tutela por vias administrativas ou judiciais. Assim, o exercício descompassado da função normativa da agência, quando redundando em ônus indevido ao consumidor, revela-se incompatível com os princípios da boa-fé, da confiança legítima e da eficiência administrativa.

Outro aspecto crítico analisado foi a assimetria informacional. O consumidor médio não possui conhecimento técnico para interpretar normativas complexas da ANAC ou compreender o impacto de cláusulas contratuais inseridas nos bilhetes aéreos. Essa desvantagem é agravada pela complexidade das relações contratuais e pela linguagem opaca utilizada pelas companhias. Como pontua Khouri (2021, p. ):<sup>313</sup>

Informação excessiva confunde, obscurece a análise, alimentando uma irracionalidade decisória. Com a informação excessiva, o fornecedor igualmente comprometerá o direito de escolha do consumidor. O excesso de informação enfraquece o poder de escolha do consumidor.

Portanto, deslocar a normatização do direito de arrependimento para uma agência setorial pode contribuir para intensificar a opacidade das regras, dificultando o exercício pleno dos direitos do consumidor, tornando nesse cenário, a proteção, retórica e ineficaz.

Do ponto de vista institucional, os capítulos anteriores ressaltaram a responsabilidade das agências reguladoras em promover o interesse público e proteger os usuários dos serviços que regulam. A Lei n.º 11.182/2005, que instituiu a ANAC, inclui entre suas competências a defesa dos direitos dos usuários. No entanto, na prática, a agência tem adotado postura leniente, muitas vezes favorável às demandas das empresas em detrimento do consumidor, uma verdadeira “captura” institucional, o que pode produzir efeitos deletérios sobre a esfera social e a efetividade da regulação.

Sobre esse aspecto, Menezello (2002, p. 159)<sup>314</sup> defende que:

Devemos impedir qualquer movimento que favoreça a captura da agência reguladora, ou seja, dar ensejo à dominação de determinado agente

---

<sup>313</sup> KHOURI, Paulo Roberto Roque Antônio. **O direito à informação na proteção constitucional do consumidor**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília.

<sup>314</sup> MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Agências reguladoras e o direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 159

econômico ou um grupo deles em prejuízo dos demais. Além disso, devemos evitar mecanismos que propiciem privilégios para alguns agentes econômicos em detrimento dos usuários, o que, sem sombra de dúvida, poderá acarretar em incontáveis prejuízos sociais.

Essa postura revela uma crise de legitimidade na regulação setorial. A especialização técnica, que deveria qualificar a atuação da agência, acaba por se converter em instrumento de exclusão democrática e enfraquecimento de direitos. A ausência de participação social nos processos de regulamentação e a opacidade dos critérios utilizados contribuem para esse distanciamento. Assim, a delegação normativa, sem controle adequado e sem compromisso com os princípios do CDC, ameaça transformar-se em verdadeira renúncia da tutela pública do consumidor.

É nesse cenário que se insere a crítica formulada ao longo da dissertação: a delegação do direito de arrependimento à ANAC não representa apenas um deslocamento técnico, mas uma mutação estrutural no regime de proteção ao consumidor. Ao permitir que normas infralegais prevaleçam sobre direitos fundamentais, o PL 3.514/2015 compromete a integridade do sistema consumerista e enfraquece a segurança jurídica.

Ainda sobre este ponto da delegificação, é sempre importante lembrar do ensinamento de DI PIETRO (2022, p. 321)<sup>315</sup>:

O que as agências não podem fazer, porque falta o indispensável fundamento constitucional, é baixar regras de conduta, unilateralmente, inovando na ordem jurídica, afetando direitos individuais, substituindo-se ao legislador. Esse óbice constitui-se no mínimo indispensável para preservar o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica. Principalmente, não podem as agências baixar normas que afetem os direitos individuais, impondo deveres, obrigações, penalidade ou mesmo outorgando benefícios, sem previsão em lei.

Em conclusão, a síntese dos argumentos desenvolvidos nos capítulos anteriores demonstra que a delegação do direito de arrependimento à ANAC, sob a justificativa de adequação técnica, contraria os fundamentos do CDC, fragiliza a

---

<sup>315</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Poder normativo das agências reguladoras e princípio do Estado de Direito** (referida em). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 293-326, maio/ago. 2022.

proteção constitucional do consumidor, acentua a vulnerabilidade estrutural e compromete a efetividade da tutela jurídica. A manutenção da hierarquia normativa, a supremacia do princípio da proteção integral e o controle democrático das normas regulatórias devem ser reafirmados como pilares inegociáveis do sistema de defesa do consumidor brasileiro.

## 5.2 Análise dos Riscos para o Consumidor

A delegação da regulação do direito de arrependimento à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), proposta pelo art. 49-A do PL 3.514/2015, representa um marco de inflexão na tutela do consumidor brasileiro. Aparentemente concebida para aperfeiçoar as disposições gerais do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e disciplinar o direito de arrependimento<sup>316</sup>, essa medida oculta sérios riscos institucionais e jurídicos. A transferência de competência normativa, nesses moldes, compromete princípios estruturantes da proteção consumerista e produz vulnerabilidade ampliada, insegurança jurídica e opacidade informacional.

O primeiro risco é a fragilização da hierarquia protetiva. O CDC, diploma de caráter principiológico e cogente<sup>317</sup>, estabelece um núcleo mínimo de direitos, conforme seu art. 7º e o art. 5º, XXXII, da Constituição. Permitir que uma agência administrativa module a extensão de um direito fundamental como o arrependimento previsto no art. 49 equivale a submeter o consumidor a normas infralegais e tecnocráticas<sup>318</sup>.

PFEIFFER (2016, p. 09)<sup>319</sup> alerta que:

<sup>316</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3514, de 2015**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar as disposições gerais do Capítulo I do Título I e dispor sobre o comércio eletrônico, e o art. 9º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Ficha de tramitação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052488>

<sup>317</sup> NUNES, Rizzatto. **O caráter principiológico do Código de Defesa do Consumidor**. Migalhas. São Paulo, 28 set. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/abc-do-cdc/394234/o-carater-principiologico-do-codigo-de-defesa-do-consumidor>

<sup>318</sup> BRAGA, Cristina Alves da Silva; NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. **As agências reguladoras e o seu poder normativo**. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional del Nordeste, n. 15, p. 113-133, primavera 2015. Disponível em: [https://eco.unne.edu.ar/revista/Edic\\_Ant.html](https://eco.unne.edu.ar/revista/Edic_Ant.html)

<sup>319</sup> PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **CDC e serviços públicos: balanços e perspectivas**. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. 25 anos do CDC: trajetórias e perspectivas. São Paulo: RT, 2016.

A regulação deva ser um ponto de equilíbrio baseado na harmonização dos interesses dos fornecedores e dos consumidores, assentada na viabilização e dinamização do serviço ou produto regulado.

Porém, as agências reguladoras não podem desrespeitar as leis de proteção do consumidor e devem zelar pela sua aplicação, refletindo-os em suas normas de regulação.

Diante desse ponto de vista, a concretização dessa delegação revela o risco de uma erosão progressiva dos direitos do consumidor, isso fica materializado e evidenciado na atual Resolução 400/2016 da ANAC, que mesmo antes de receber essa incumbência legal, regulou o direito de arrependimento, reduzindo o prazo de sete dias, previsto em lei, para apenas vinte e quatro horas. Sob um pretexto técnico, pretende-se transferir ao poder administrativo a prerrogativa de limitar um direito fundamental legalmente previsto, fora do debate legislativo e sem controle democrático.

O segundo risco que destacamos é a acentuação da assimetria informacional<sup>320</sup>, que seria totalmente contra o objetivo do PL 3514/2015. O CDC reconhece a vulnerabilidade do consumidor sobretudo em sua dimensão cognitiva<sup>321</sup>. Os contratos de transporte aéreo são redigidos em linguagem técnica e pouco acessível, o que inviabiliza compreensão plena. Ao delegar à ANAC a tarefa de definir as condições do arrependimento sem exigir padrões de comunicação claros, a proposta aprofunda o fosso informacional<sup>322</sup>.

A consequência desse aumento da assimetria é a erosão da confiança regulatória, o consumidor médio diante de normas conflitantes, CDC e resoluções da

---

<sup>320</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3514**, de 2015. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), “Seção VII Do Comércio Eletrônico” “Art. 45-A. Esta seção dispõe sobre normas gerais de proteção do consumidor no comércio eletrônico e a distância, visando a fortalecer sua confiança e assegurar sua tutela efetiva, mediante a diminuição da assimetria de informações, a preservação da segurança nas transações e a proteção da autodeterminação e da privacidade dos dados pessoais.” Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1408274&filename=PL%203514/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1408274&filename=PL%203514/2015)

<sup>321</sup> MIRAGEM, Bruno. **Princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo**. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; MAGALHÃES, Lucia Ancona Lopez de. (Org.). *Direito do Consumidor: 30 anos do CDC*. 1ª. Ed. São Paulo: Forense, 2020. 592 p.

<sup>322</sup> KHOURI, Paulo Roberto Roque Antônio. **O direito à informação na proteção constitucional do consumidor**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília.

ANAC, não sabe qual regime prevalece. Essa ambiguidade transfere ao hipossuficiente o ônus da controvérsia e desestimula a reivindicação de direitos.

Bruno Miragem (2016, p. 221)<sup>323</sup> ao analisar o direito ao equilíbrio contratual afirma que “o CDC é coerente com a diretriz de impedir a transferência de riscos do negócio ao consumidor”, assim, a previsibilidade normativa se mostra como um componente essencial da proteção do consumidor, permitir a ausência dessa previsibilidade transfere ao vulnerável o custo da incerteza, o reflexo disso pode ser visto na multiplicação exponencial dos litígios em matéria de direito do consumidor<sup>324</sup>.

Esse cenário evidencia também o fenômeno do desvio produtivo do consumidor, descrito por Dessaune (2018 p. 93)<sup>325</sup>:

Ao sucumbir ao *modus solvendi* do problema veladamente imposto pelo fornecedor, o consumidor incorre, então, independentemente do resultado do seu esforço, na perda definitiva de uma parcela do seu tempo total de vida, na alteração prejudicial do seu cotidiano ou do seu projeto de vida e na instalação em sua vida de um período de inatividade existencial, o que configura a lesão ao tempo existencial e à vida digna da pessoa consumidora.

Assim, o tempo e a energia despendidos pelo consumidor para exigir direitos óbvios configuram um dano autônomo. A limitação de 24 horas para arrependimento, em ambiente digital de compras rápidas, se distância em muito do prazo legal fixado pelo CDC, e força o consumidor a engajar-se em procedimentos burocráticos, e reclamações repetidas, buscando por soluções administrativas e, em vezes, judicial, justamente o tipo de desgaste que o direito deveria prevenir.

Há, ademais, o risco de despadronização da tutela consumerista entre os diferentes setores regulados, uma vez que o Projeto de Lei n.º 3.514/2015 autoriza que a agência reguladora module o direito de arrependimento conforme as “peculiaridades do serviço”. Tal prerrogativa, ainda que pareça técnica, pode abrir um perigoso precedente: o de permitir que outros órgãos reguladores como a ANATEL, a ANS ou a ANTT restrinjam direitos fundamentais dos consumidores sob o mesmo

---

<sup>323</sup> MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 221.

<sup>324</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. 448 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>

<sup>325</sup> DESSAUNE, Marcos. **Teoria aprofundada do desvio produtivo do consumidor: um panorama**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 119, p. 89-103, set./out. 2018.

argumento setorial. Nesse cenário, a delegação normativa deixaria de ser exceção e se transformaria em um método de regulação, minando a uniformidade do microssistema consumerista, enfraquecendo o CDC e afrontando o princípio da vedação ao retrocesso social, que impede a supressão de direitos já consolidados na ordem jurídica.

O princípio do não retrocesso segundo as lições de FERNANDES (2021, p. 957)<sup>326</sup> pode ser definido como sendo:

Limite material implícito, de forma que os direitos fundamentais sociais já constitucionalmente assegurados e que alcançaram um grau de densidade normativa adequado não poderão ser suprimidos por emenda constitucional e nem mesmo por legislação infraconstitucional, a não ser que se tenha prestações alternativas para os direitos em questão.

Essa situação poderia resultar em uma multiplicidade de prazos e condições para um mesmo direito fundamental, contrariando o princípio da isonomia e dificultando a educação para o consumo (art. 6º, II, CDC), arriscamos dizer que a proposta fragmenta o sistema, substituindo simplicidade e confiança por insegurança normativa.

Os efeitos sociais dessa fragmentação são igualmente graves. O consumidor de menor renda é justamente o mais afetado pela restrição do direito de arrependimento, ele costuma adquirir passagens promocionais, tem acesso limitado à informação jurídica e raramente dispõe de tempo ou meios para reivindicar seus direitos. Soma-se a isso a ausência quase total de participação desses grupos nas consultas públicas que tratam do tema, o que reforça a assimetria regulatória e amplia a distância entre o discurso de proteção e a efetividade real do microssistema consumerista.

Sobre esse afastamento de determinada parcela dos consumidores, CUNHA e PEIXOTO (2022, p. 110)<sup>327</sup> destacam que:

---

<sup>326</sup> FERNANDES, B. G. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodlvm, 2021.

<sup>327</sup> CUNHA, Leandro Barbosa da; PEIXOTO, Maurício Muriack Fernandes e. **A participação popular nas agências reguladoras e a razão pública de John Rawls: os dilemas de uma democracia participativa no Brasil**. Revista da Advocacia Pública Federal, Brasília-DF, v. 6, n. 1, p. 94-116, dez. 2022, p. 110. Disponível em: <https://revistadaagu.agu.gov.br>

É pouco provável que a população pobre efetivamente participe das consultas públicas, dada a falta de interesse e, até mesmo, de conhecimento acerca da possibilidade de participar. Noutro giro, há uma tendência das elites, à semelhança do que já ocorre na democracia política, em monopolizar os debates no âmbito da Administração Pública.

Essa ampliação das margens de discricionariedade técnica das agências tende a excluir os consumidores economicamente vulneráveis do acesso pleno à proteção normativa, que pode tornar o CDC num instrumento elitizado. A consequência disso é a regressividade, a regulação que deveria proteger os vulneráveis passa a favorecer operadores econômicos.

A esse favorecimento soma-se o risco concreto de captura regulatória, uma vez que as agências vêm operando em um ambiente de pressão institucional contínua, no qual interesses econômicos organizados tendem a se sobrepor aos interesses difusos dos consumidores. No Brasil, esse risco é potencializado por um padrão de convivência institucional demasiadamente estreito entre o ente regulador e o setor regulado, em que se diluem as fronteiras da imparcialidade técnica. Como observa Marques Neto (2002, p. 89)<sup>328</sup>, trata-se de uma forma de “captura por contaminação de interesses”, fenômeno que se manifesta quando a agência passa a assimilar a lógica e os valores do próprio mercado que deveria fiscalizar, comprometendo sua autonomia decisória e a finalidade pública de sua atuação.

Ainda sobre o fenômeno da captura regulatória, AITH e PATULLO (2022, p. 04)<sup>329</sup> reforçam que:

A iniquidade na participação pode gerar uma captura da agência, legitimada pelos instrumentos de participação social. Em outras palavras, determinado grupo de interesse utilizaria os instrumentos de participação social justamente para legitimar a implantação de sua pauta de interesses na produção normativa da agência.

---

<sup>328</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **A nova regulação estatal e as agências independentes**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002

<sup>329</sup> PATULLO, Marcos Paulo Falcone; AITH, Fernando Mussa Abujamra. **Desigualdade da participação dos consumidores e operadoras na Agência Nacional de Saúde Suplementar**. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 22, n. 1, e-0006, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2022.187345>

Nesse compasso, a ANAC mantém uma forte interlocução com o setor aéreo e, em contextos de assimetria de poder, pode e vem, produzindo normas mais favoráveis às companhias que aos passageiros. Essa captura, formal ou difusa, compromete a imparcialidade e transforma a agência em instrumento de racionalidade empresarial, afastando-a da função de garantir a efetividade dos direitos.

Como resultado disso tudo temos um modelo regulatório fragmentado e regressivo, no qual o CDC perde sua centralidade e passa a atuar apenas de forma subsidiária.

A multiplicação de resoluções setoriais enfraquece sua função de eixo de integração e reduz a coerência do sistema. Marques e Mendes (2012, p. 36) ressaltam que “o direito de arrependimento é um dos pilares para a proteção da parte mais fraca nos contratos”, assim integrando o núcleo mínimo de proteção do consumidor, sua mitigação por norma administrativa compromete o equilíbrio contratual e a liberdade real de escolha. O CDC deixa de ser referência sistêmica para tornar-se uma legislação residual, aplicada apenas na ausência de regras setoriais, essa inversão esvazia o propósito constitucional da defesa do consumidor.

Essa tendência atinge o pacto de cidadania que fundamenta o sistema de consumo. O CDC é um microsistema jurídico de princípios e garantias voltados à compensação da desigualdade estrutural nas relações de consumo, CANTO (2014, p. 123) <sup>330</sup> complementa dizendo que o CDC intervém na “relação entre desiguais para materializar o princípio da dignidade da pessoa humana e implantar ideais de justiça social e igualitária”.

Diferente não é a visão de MARQUES (2011, p. 214)<sup>331</sup>

Como resultado desta mudança de estilo de pensamento, as leis passam a ser mais concretas, mais funcionais e menos conceituais. É o novo ideal de concretude das leis que, para alcançar a solução dos novos problemas propostos pela nova realidade social, opta por soluções abertas, que deixam larga margem de ação ao juiz e à doutrina, usando frequentemente noções-

---

<sup>330</sup> CANTO, Rodrigo Eidelwein do. **A vulnerabilidade dos consumidores no comércio eletrônico e a reconstrução da confiança na atualização do Código de Defesa do Consumidor**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2020.

<sup>331</sup> MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 214.

chaves, valores básicos, princípios como os de boa-fé, equidade, equilíbrio, equivalência de prestações e outros.

Assim qualquer delegação que fragilize esse microssistema corrói a legitimidade democrática da tutela consumerista. O direito de arrependimento, longe de ser simples mecanismo de cancelamento, cumpre papel político, concretiza a liberdade de contratar de maneira informada e consciente.

A deslegitimação do sistema é, portanto, o risco de médio prazo mais preocupante. Se os consumidores percebem que seus direitos podem ser restringidos por resoluções técnicas sem debate público, a confiança na lei e nas instituições enfraquece. Esse descrédito incentiva a autodefesa privada, o litígio contínuo e a desmoralização das políticas públicas de proteção. A sobrecarga do Judiciário, o aumento das demandas repetitivas e a redução da eficácia preventiva do CDC são sintomas desse esvaziamento.

Em síntese, a delegação da regulação do direito de arrependimento à ANAC evidencia um conjunto articulado de riscos que ameaçam a efetividade do sistema protetivo do consumidor, ao fragilizar a hierarquia normativa do CDC, ampliar as assimetrias informacionais e os custos do desvio produtivo, promover a despadronização da tutela entre setores e favorecer dinâmicas de captura regulatória e regressividade social. O resultado é a erosão da confiança pública e da coerência interna do microssistema de defesa do consumidor, concebido como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana nas relações de consumo.

Sob o argumento da especialização técnica, o projeto de delegação normativa configura, em verdade, um movimento de regressão institucional da política nacional de defesa do consumidor. A mitigação desses riscos exige vigilância legislativa permanente, atuação judicial assertiva e efetiva participação social nos processos regulatórios condições indispensáveis para recompor o equilíbrio entre eficiência administrativa e a tutela da dignidade do consumidor, preservando o caráter principiológico e democrático que estrutura nosso sistema consumerista.

### **5.3 A Inconstitucionalidade da Delegação do Direito de Arrependimento à ANAC**

A discussão acerca da possibilidade de delegação à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para regulamentar o direito de arrependimento na compra de passagens aéreas revela-se um dos pontos mais sensíveis e decisivos deste trabalho.

A razão é evidente: tal delegação envolve diretamente o núcleo essencial de proteção do consumidor, cuja matriz constitucional se encontra no art. 5º, XXXII, e no art. 170, V, da Constituição Federal de 1988<sup>332</sup>. A partir dessa moldura, torna-se indispensável demonstrar que o art. 49 do CDC não pode ser tratado como norma técnica setorial, suscetível de flexibilização por agência reguladora. Ao contrário, trata-se de direito fundamental<sup>333</sup> de caráter geral, inderrogável, transversal, estruturante do microssistema consumerista, e que, por isso mesmo, resiste a qualquer forma de delegificação mitigadora, seja ela administrativa ou mesmo legislativa.

O ponto fulcral repousa na própria natureza do direito de arrependimento. O art. 49 do Código de Defesa do Consumidor estabelece uma garantia mínima aplicável a todas as contratações realizadas fora do estabelecimento comercial, com conteúdo uniforme e clara finalidade protetiva, especialmente diante da vulnerabilidade informacional do consumidor em ambientes digitais e a distância<sup>334</sup>. Nada em sua estrutura indica tratar-se de norma de caráter técnico-operacional, dependente de expertise própria de setores regulados. Não exige análises de risco operacional, de engenharia de tráfego aéreo ou de governança de malha, mas simplesmente assegura ao consumidor um período de reflexão, fundado na assimetria informacional e na necessidade de tutela reforçada.

Essa natureza jurídica impede, de antemão, enquadrar o art. 49 entre as normas técnicas setoriais passíveis de detalhamento por uma agência. A literatura consumerista afirma que o direito de arrependimento é prerrogativa essencial, de caráter potestativo e gratuito, como lembra Gomide ao descrever seus efeitos *ex tunc* e a restauração do estado anterior das partes<sup>335</sup>. Tal elemento protetivo, voltado a

---

<sup>332</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 5º, XXXII: “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.” Art. 170, V: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] V – defesa do consumidor.” Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>333</sup> MELO, Tasso Duarte de; NAMORATO, André Fernando Reusing. **A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. 30 anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 213-214

<sup>334</sup> DAL PIZZOL, Ricardo. **Comércio eletrônico e direito de arrependimento: aplicabilidade do art. 49 do CDC à compra de passagens aéreas pela internet**. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, ano 20, n. 49, p. 139-164, mai./jun. 2019, p. 151

<sup>335</sup> GOMIDE, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009, p. 37.

equilibrar a posição contratual, não se presta a avaliações de eficiência econômica que possam justificar sua redução ou modulação.

Tal compreensão decorre da própria análise normativa e doutrinária apresentada ao longo do trabalho. Como demonstrado, qualquer norma infralegal ou setorial que mitigue o direito de arrependimento pode incorrer em inconstitucionalidade material, por afrontar o princípio da proteção integral, que estrutura o microssistema consumerista. A advertência não é meramente retórica: ela evidencia a necessidade de que as normas administrativas atuem sempre de maneira complementar e harmonizadora, jamais substitutiva ou restritiva<sup>336</sup>, sobretudo quando se trata de direitos cuja dimensão constitucional é inequívoca.

É nesse ponto que a tentativa do PL 3.514/2015 de atribuir às agências reguladoras e, portanto, à ANAC, a prerrogativa de distinguir prazos ou condições para o exercício do direito de arrependimento no transporte aéreo se revela profundamente problemática. A redação proposta do art. 49-A, ao prever que “o exercício do direito de arrependimento [...] poderá ter seu prazo diferenciado, em virtude das peculiaridades do contrato, por norma fundamentada das agências reguladoras”, abre espaço para uma mitigação direta de um direito já definido em lei, não apenas pelo legislador originário, mas por aquele cuja legitimidade democrática e densidade constitucional são mais robustas.

O problema não reside apenas na transferência de competência, mas no tipo de direito que está sendo delegado. Não se trata de uma atribuição meramente instrumental, de caráter técnico, mas de um conteúdo mínimo de proteção reforçada, que integra o núcleo essencial de um direito fundamental. A constitucionalidade dessa delegação, portanto, não pode ser examinada apenas sob a ótica da conveniência administrativa. Implica necessariamente o exame de seus limites sob a perspectiva da separação de poderes e do regime de reserva legal, cuja observância, como destaca Sarlet, está submetida a rigoroso controle constitucional, impondo que quaisquer restrições a direitos fundamentais dependam de lei em sentido formal e não possam ser instituídas por atos infralegais.<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> MIGLIAVACCA, Luciano de Araújo; SOVERAL, Raquel Tomé. **A efetividade dos direitos fundamentais no âmbito administrativo e a aplicabilidade do princípio da razoável duração do processo.** Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, ano 19, n. 29, p. 1-13, jan.-jul. 2015. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>

<sup>337</sup> SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **A eficácia dos direitos fundamentais.** 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 207.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao tratar das convenções internacionais e de sua relação com o CDC (Temas 210 e 1.240), reforça que normas setoriais, inclusive de nível internacional, não afastam o núcleo protetivo consumerista quando este assegura direitos fundamentais. Isso se aplica, com ainda mais razão, às normas infralegais emanadas por agências reguladoras. A interpretação conjunta dos Temas, portanto, conduz à conclusão de que qualquer tentativa de flexibilização do art. 49 por ato administrativo afronta diretamente a estrutura constitucional de proteção ao consumidor.

Para além do texto constitucional e da jurisprudência, há também literatura administrativa que, conforme analisado, afirma que as agências reguladoras não podem inovar na ordem jurídica, tampouco restringir direitos. Di Pietro sintetiza essa noção com precisão, vejamos:

O que as agências não podem fazer, porque falta o indispensável fundamento constitucional, é baixar regras de conduta, unilateralmente, inovando na ordem jurídica, afetando direitos individuais, substituindo-se ao legislador. (...) Principalmente, não podem as agências baixar normas que afetem os direitos individuais, impondo deveres, obrigações, penalidade ou mesmo outorgando benefícios, sem previsão em lei.<sup>338</sup>

Esse entendimento se aplica integralmente à hipótese sob análise. Como demonstrado nos capítulos anteriores, a Resolução 400/2016 da ANAC, ao instituir o prazo de 24 horas para cancelamentos sem ônus, já opera como antecipação indevida dos efeitos pretendidos pelo PL 3.514/2015, criando uma divergência direta com o prazo legal de sete dias previsto no CDC. Tal norma administrativa, por si só, já evidencia o risco de permitir que uma agência reguladora module um prazo que não lhe pertence, reduzindo a esfera protetiva garantida ao consumidor. A situação se agrava quando essa restrição é proposta por meio de delegação legislativa.

Afirmar que o art. 49 do CDC possui natureza meramente técnica não se sustenta. Além disso, a tentativa de legitimar a delegação sob o argumento da complexidade operacional do setor aéreo também não procede. Isso porque **nenhum aspecto dessa complexidade guarda relação com o direito de reflexão**

---

<sup>338</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Poder normativo das agências reguladoras e princípio do Estado de Direito** (referida em). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 293-326, maio/ago. 2022.

assegurado pelo art. 49, cuja finalidade é proteger a autodeterminação do consumidor<sup>339</sup> e garantir liberdade real de escolha, independentemente das particularidades do serviço regulado. Ainda que o setor aéreo exija precisão regulatória, previsibilidade para alocação de assentos e ajustes tarifários, nada disso está diretamente conectado à finalidade do direito de arrependimento, que é essencialmente contratual, comportamental e informacional.

Por isso, o argumento de que esse conteúdo poderia ser melhor regulado por uma agência com expertise técnica é falho. O exercício de uma prerrogativa constitucional não pode ser condicionado à lógica interna de um mercado ou às conveniências operacionais do setor. A proteção constitucional do consumidor exige justamente o inverso: que os mercados se ajustem aos direitos fundamentais, e não que os direitos se ajustem aos mercados.<sup>340</sup>

Um paralelo útil pode ser feito com o Decreto nº 11.150/2022<sup>341</sup>, responsável por regulamentar o mínimo existencial introduzido pela Lei do Superendividamento. Nesse caso, a própria escolha de delegar a regulamentação a decreto presidencial — e não a uma agência reguladora — decorreu da natureza sensível e altamente estruturante da matéria, diretamente vinculada à dignidade humana e ao combate à vulnerabilidade econômica. Ainda assim, o decreto foi objeto de significativa controvérsia jurídica, a ponto de ter sua validade questionada perante o Supremo Tribunal Federal por meio das ADPFs nº 1005 e nº 1006<sup>342</sup>, justamente porque se reconheceu que, mesmo quando editada com fundamento legal, a regulamentação infralegal não pode comprometer o núcleo essencial da proteção ao superendividado.

Se até o Presidente da República, investido de legitimidade democrática direta, encontra limites estritos ao regulamentar direitos fundamentais, é evidente que uma agência reguladora setorial não poderia, sob qualquer hipótese, restringir o prazo de arrependimento previsto no CDC. A comparação não apenas é pertinente, mas revela a assimetria gravíssima que o PL 3.514/2015 tenta introduzir. Trata-se de conferir à

---

<sup>339</sup> LAMACHIA, Claudio; MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima (org.). **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018.

<sup>340</sup> FARIA, Heraldo Felipe de. **A proteção do consumidor como direito fundamental em tempos de globalização**. Revista Eletrônica de Direito da Faculdade de Direito do UniBrasil, v. 4, 2008, p. 1

<sup>341</sup> BRASIL. **Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022**. Regulamenta o mínimo existencial previsto na Lei do Superendividamento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jul. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2022-2026/2022/decreto/d11150.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2022-2026/2022/decreto/d11150.htm)

<sup>342</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1005**, ajuizada pela CONAMP — Associação Nacional dos Membros do Ministério Público; **ADPF 1006**, ajuizada pela ANADEP — Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos. Arguições contra o Decreto nº 11.150/2022, que regulamentou o mínimo existencial da Lei do Superendividamento. Disponíveis em: <https://portal.stf.jus.br>

ANAC uma prerrogativa que se entende, que o próprio Chefe do Executivo não deveria exercer legitimamente.

O reconhecimento dessa assimetria é reforçado pelo STF, que afirma, que o poder normativo das agências não lhes faculta inovar na ordem jurídica ou criar direitos e obrigações sem autorização legal<sup>343</sup>. Mas mesmo a autorização legal como se pretende no PL 3.514, esbarraria nos limites constitucionais de reserva legal e de proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais. Delegar a função de modular o direito de arrependimento equivaleria, na prática, a permitir que a agência afastasse a incidência de norma constitucionalmente protegida.

Conforme observa Pfeiffer (2016, p. 9)<sup>344</sup>, a atividade regulatória precisa funcionar como um mecanismo de equilíbrio, capaz de conciliar os interesses dos fornecedores e dos consumidores, garantindo simultaneamente a viabilidade e o adequado funcionamento do serviço ou produto submetido à regulação.

A harmonização referida pela autora jamais autoriza, e a doutrina não dá suporte a isso, que a ANAC substitua o prazo legal de sete dias por um prazo alternativo ou reduzido. Regulamentar não é substituir; detalhar não é restringir. A diferença é substancial e precisa ser constantemente reafirmada quando se discute o alcance do poder regulatório das agências.

Outro ponto indispensável nessa análise diz respeito à capacidade das agências de exercerem função regulatória legítima. A ANAC, como analisado, desempenha papel relevante ao estruturar normas de reembolso, remarcação e cancelamento, sempre sob o prisma da eficiência e da proteção informacional. Porém, essa função somente se legitima quando opera no perímetro da legalidade estrita<sup>345</sup>. A segurança jurídica do sistema regulatório depende justamente dessa fronteira bem definida. Quando a agência ultrapassa esse limite e alcança o campo dos direitos fundamentais, perde não apenas legitimidade, mas juridicidade.

É nesse contexto que o PL 3.514/2015 se torna particularmente perigoso. Ao abrir espaço para que a ANAC determine prazos diferenciados, a proposta legislativa

---

<sup>343</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.874/DF**. Voto da Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento: 1º fev. 2018. Publicação: DJe 1º fev. 2019. Inteiro teor (paginador STF): <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>

<sup>344</sup> PFFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **CDC e serviços públicos: balanços e perspectivas**. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. 25 anos do CDC: trajetórias e perspectivas. São Paulo: RT, 2016.

<sup>345</sup> **MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

promove uma verdadeira delegificação restritiva, que compromete a integridade do sistema consumerista e enfraquece a posição do consumidor. Ainda que a intenção fosse adequar o CDC às peculiaridades do ambiente digital, a consequência é um deslocamento da tutela protetiva para a esfera tecnocrática, sem os contrapesos democráticos e constitucionais necessários.

Há ainda um aspecto adicional que merece registro: a delegação de direitos fundamentais não é juridicamente neutra. Produz efeitos estruturais na forma como o Estado compreende e protege seus cidadãos. No caso da aviação civil, permitir que a ANAC module o prazo de arrependimento representa a abertura de precedente perigoso, que pode irradiar para outros setores e permitir que agências como a ANATEL, ANVISA ou ANEEL passem a reavaliar conteúdos protetivos que, a rigor, não lhes compete regular.

Essa reflexão encontra suporte também em estudos institucionais. A Secretaria Nacional do Consumidor alerta que a regulação setorial, quando não integrada às diretrizes do Código de Defesa do Consumidor, pode enfraquecer pilares essenciais da tutela do consumidor, como o direito à informação clara, a prevenção de cláusulas abusivas e a garantia de reparação adequada.<sup>346</sup> A ausência dessa coordenação, observa o órgão, compromete a coerência do sistema protetivo e cria espaços de vulnerabilidade regulatória.

A ausência dessa integração, no caso do direito de arrependimento, é explícita. A proposta delegatória não apenas não integra, mas tensiona e enfraquece a hierarquia de proteção prevista no CDC. Portanto, adotar a delegação como via de regulamentação viola frontalmente o modelo constitucional de proteção ao consumidor.

Por fim, cabe destacar que o próprio princípio da segurança jurídica impede a flexibilização administrativa do direito de arrependimento. A uniformidade do prazo de sete dias, aplicável a todos os mercados, é elemento crucial para a previsibilidade das relações de consumo. Permitir que cada agência reguladora module esse prazo conforme peculiaridades setoriais levaria a um cenário de fragmentação normativa, com redução da confiança dos consumidores e dificuldade de compreensão quanto ao exercício de seus direitos.

---

<sup>346</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Análise da coordenação entre as agências e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. p. 6

Essa fragmentação já se encontra delineada na divergência entre o prazo de sete dias do CDC e o prazo de 24 horas da Resolução 400/2016. O Judiciário, diante disso, já sinalizou que o CDC prevalece sobre normas infralegais. A insegurança jurídica resultante dessa dicotomia demonstra como seria prejudicial consolidar, por meio legislativo, a possibilidade de prazos diferenciados.

Em síntese, a delegação à ANAC para regulamentar o direito de arrependimento, seja por norma administrativa, seja pela via legislativa proposta no PL 3.514/2015, revela-se inconstitucional sob diversos aspectos. Tal delegação compromete o núcleo essencial do direito fundamental de proteção do consumidor, viola o princípio da reserva legal e a própria lógica da separação de poderes, além de transferir a um órgão tecnocrático a modulação de um direito cuja natureza é essencialmente protetiva e não técnica. Produz ainda insegurança jurídica, fragmentação normativa e subordina a tutela do consumidor às conveniências operacionais do mercado. Também destoa das diretrizes firmadas pelo STF e pelo STJ quanto à prevalência do CDC como microssistema protetivo e cria um precedente perigoso de flexibilização infralegal de direitos fundamentais, em afronta direta à sistemática constitucional que veda a mitigação administrativa de garantias essenciais.

Portanto, reafirma-se que o direito de arrependimento previsto no art. 49 do CDC deve permanecer sob proteção legal direta, sem delegação a qualquer órgão regulador setorial. A defesa da constitucionalidade do sistema consumerista exige que se preserve a coerência entre os princípios constitucionais, a hierarquia normativa e a efetividade da tutela jurídica. E, nesse cenário, o reconhecimento da inconstitucionalidade da delegação à ANAC é medida necessária para assegurar que o consumidor, especialmente o passageiro aéreo em ambiente digital, não tenha sua esfera de proteção mínima reduzida por ato administrativo ou por delegação legislativa inapropriada.

#### **5.4 Propostas para uma Regulação Integrada e Eficiente**

A delegação à ANAC da regulação do direito de arrependimento, conforme introduzido pelo art. 49-A do CDC (PL 3.514/2015), revelou-se um ponto de tensão normativa e funcional entre a regulação setorial e os direitos fundamentais do consumidor. A análise crítica dos riscos e dos efeitos concretos já identificados exige

uma proposta de reconstrução normativa que, sem abdicar da eficiência técnica e da autonomia regulatória, restaure a centralidade da proteção ao consumidor. A partir deste ponto passamos a apresentar propostas que visam uma regulação integrada e eficiente, ancorada na convergência entre normas setoriais, o CDC e a Constituição Federal.

O primeiro passo para uma regulação coerente é a reafirmação do CDC como norma estruturante e integradora do sistema protetivo. A existência de uma legislação principiológica e transversal, como o CDC, impede que normas infralegais fragmentem o tratamento dado a direitos fundamentais. É necessário que todo o aparato regulatório das agências, se submeta ao conteúdo central do CDC, evitando interpretações que flexibilizem seus comandos.

Neste sentido MELO e NAMORATO (2019, p. 221)<sup>347</sup> reforçam a visão de direito fundamental do sistema de proteção ao consumidor:

Aliás, o primeiro dispositivo do Código de Defesa do Consumidor traz a menção expressa à Constituição Federal de 1988, o que mais uma vez prestigia a conclusão de que a defesa e proteção do consumidor são direitos fundamentais.

Esse ponto de vista não se trata de opinião isolada, se ancorando inclusive nos ensinamentos de MIRAGEM (2014, p. 59)<sup>348</sup>:

O significado de Código para a doutrina jurídica guarda em si, desde o seu advento, uma ideia de sistematização a partir de princípios e regras, com a função de organização do ordenamento jurídico. No caso do Código de Defesa do Consumidor, tratou-se de uma determinação constitucional, não de uma opção ou conveniência legislativa.

Essa compreensão impede que resoluções administrativas modifiquem prazos, condições ou conteúdos mínimos de direitos como o arrependimento. O CDC elevado a normas de direito fundamento conforme exposto, já oferece fundamento legal

---

<sup>347</sup> MELO, Tasso Duarte de; NAMORATO, André Fernando Reusing. **A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. 30 anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 213-214

<sup>348</sup> MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 59.

suficiente para que as agências harmonizem sua atuação com esse núcleo protetivo. Portanto, qualquer novo ato normativo da ANAC deve ser estruturado a partir da submissão explícita a esse regime jurídico.

Dada a dissonância entre o prazo previsto na Resolução n.º 400/2016 (24 horas) e o CDC (7 dias), impõe-se a revisão dessa norma administrativa. Um eventual novo texto deve estabelecer, como regra geral, o prazo de sete dias para o exercício do direito de arrependimento em compras online de passagens aéreas, em alinhamento com o art. 49 do CDC. A manutenção de um prazo inferior, mesmo que tecnicamente justificado, somente pode ser admitida quando de caráter complementar e interpretativo, jamais substitutivo da lei, conforme lembra Di Pietro (2020, p. 1085)<sup>349</sup>, para quem as agências podem apenas explicitar conceitos técnicos e aplicar a norma legal, “sem inovar na ordem jurídica”.

Afora o prazo de reflexão, é preciso também garantir que o reembolso dos valores pagos, a qualquer título, seja integral, sem multas ou retenções indevidas, conforme a previsão legal do parágrafo único do artigo 49 do CDC.<sup>350</sup>

Se o consumidor exercitar o direito de arrependimento previsto neste artigo, os valores eventualmente pagos, a qualquer título, durante o prazo de reflexão, serão devolvidos, de imediato, monetariamente atualizados.

Como aponta GOMIDE (2009, p. 97)<sup>351</sup>:

Já no arrependimento, seus efeitos operam de forma ex tunc, retornando as partes ao estado anterior ao de terem celebrado qualquer avença. Além disso, o arrependimento é sempre um direito potestativo e gratuito, o que nem sempre ocorre na resilição.

---

<sup>349</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 1085

<sup>350</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.html)

<sup>351</sup> GOMIDE, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009, p. 97.

Essa proposta de harmonização não implica eliminação da autonomia técnica da ANAC, mas sim sua compatibilização com o sistema jurídico protetivo, especialmente diante de consumidores em situação de hipervulnerabilidade<sup>352</sup>.

Outro eixo essencial que merece destaque para uma regulação equilibrada é a ampliação dos mecanismos de participação social na formulação de normas. As consultas públicas promovidas por agências como a ANAC, embora formalmente instituídas, carecem de efetividade, seja pela linguagem técnica utilizada, seja pela baixa divulgação e prazos exíguos<sup>353</sup>.

Em linha com essa perspectiva, Stremel (2013, p. 49)<sup>354</sup> enfatiza que a inclusão efetiva do consumidor nos processos regulatórios constitui elemento indispensável para a concretização de seus direitos, evidenciando que a participação popular deve ser compreendida não como mera formalidade procedimental, mas como instrumento de legitimação democrática e de aprimoramento da regulação.

É necessário, portanto reformular esses instrumentos para que realmente promovam o controle democrático da regulação, assim, a sugestão é no sentido de que toda norma da ANAC que impacte direitos de consumidores seja submetida a consulta pública com linguagem acessível, realização de audiências públicas com representantes do sistema de defesa do consumidor e, publicação de relatório de impacto regulatório com análise jurídica e social. Essa estrutura aumentaria a legitimidade das normas editadas.

Além dessas medidas participativas pontuais, imagina-se a criação de um órgão, um conselho consultivo de defesa do consumidor no setor de transporte aéreo, algo com um caráter técnico e consultivo. Esse órgão poderia ser formado por representantes dos Procons, Ministério da Justiça, Defensorias Públicas, IDEC, OAB e Juristas, com a função seria acompanhar a formulação e aplicação das normas do setor, emitindo pareceres e recomendações.

---

<sup>352</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **Atualização do Código de Defesa do Consumidor: Anteprojeto de Revisão**. Brasília: Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON, 2011. p.107

<sup>353</sup> BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **Instrução Normativa n.º 18**, de 17 de fevereiro de 2009. Estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da ANAC. Diário Oficial da União, Brasília, n. 43, Seção 1, p. 11-12, 5 mar. 2009. Art. 8º, parágrafo único. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2009/resolveuid/43a2457352ae45338b09a1b877a065ac>

<sup>354</sup> STREMEL, Felipe Bellozupko. **A participação social como meio de proteção dos direitos dos consumidores no processo regulatório do setor de telecomunicações**. UniCEUB, Brasília, 2013.

Essa instância pode ser inspirada no modelo de conselhos de políticas públicas já existentes, como por exemplo no Conselho Nacional de Saúde<sup>355</sup>, que é composto por entidades e movimentos sociais de usuários do Sistema Único de Saúde, entidades de profissionais de saúde, incluindo a comunidade científica, prestadores de serviços de saúde e entidades empresariais do setor, além de representantes do governo federal, essa presença institucionalizada da sociedade civil serve como contrapeso à captura regulatória<sup>356</sup>.

Esse sistema de participação é defendido por CUNHA e PEIXOTO (2022, p. 105)<sup>357</sup>, eles ensinam que “a participação popular é uma garantia de que os agentes públicos não irão subverter as expectativas que lhes foram atribuídas pelos cidadãos”.

Essa ideia proposta, busca, portanto, garantir um monitoramento contínuo da compatibilidade entre as normas da ANAC e os princípios do CDC, com base em pareceres técnicos, estudos de impacto e controle público.

Uma das críticas recorrentes à regulação infralegal diz respeito à sua complexidade linguística. As resoluções são, em geral, elaboradas em linguagem técnica, difícil para o cidadão médio, essa crítica pode inclusive ser encontrada no livro de boas práticas regulatórias da Controladoria Geral da União (2020, p. 18)<sup>358</sup>:

No caso da regulação, se as normas estiverem escritas em linguagem simples aumentam as chances da sua efetividade, pois o leitor: encontra rapidamente o que procura; entende imediatamente o conteúdo; e usa facilmente a informação.

Tal prática contraria o direito à informação clara e adequada, previsto no art. 6º, III, do CDC, e dificulta o exercício dos direitos do consumidor.

---

<sup>355</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Conselho Nacional de Saúde** – Composição. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/aceso-a-informacao/composicao>

<sup>356</sup> MARTINS, Aluísio de Souza. **Agências reguladoras e os riscos da captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico) — Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010, p. 71

<sup>357</sup> CUNHA, Leandro Barbosa da; PEIXOTO, Maurício Muriack Fernandes e. **A participação popular nas agências reguladoras e a razão pública de John Rawls: os dilemas de uma democracia participativa no Brasil**. Revista da Advocacia Pública Federal, Brasília-DF, v. 6, n. 1, p. 94-116, dez. 2022, p. 105. Disponível em: <https://revistadaagu.agu.gov.br>

<sup>358</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Boas Práticas Regulatórias – Qualireg**. Brasília: CGU, 2020, p. 18

Para superar esse problema, arriscamos uma proposta de versões simplificadas das normas, voltadas realmente ao público consumidor. Essas versões, com linguagem cidadã, infográficos e exemplos práticos, poderiam acompanhar toda nova resolução que afete direitos dos passageiros. A disponibilização poderia ocorrer de diversas formas, nos sites das companhias aéreas, aplicativos de venda e portais institucionais.

Trata-se, portanto, de uma proposta que segue orientação já consolidada na Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011)<sup>359</sup>, que estabelece que as informações públicas devem ser disponibilizadas em formatos compreensíveis ao público em geral. A medida também se coaduna com os princípios da transparência e da educação para o consumo.

Além das medidas normativas e participativas, é urgente fomentar a harmonização do judiciário sobre o direito de arrependimento no setor aéreo. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) deve assumir papel ativo nesse processo, uniformizando entendimentos sobre a prevalência do CDC frente às normas setoriais.

A jurisprudência do STJ já consolidou o entendimento de que a competência regulatória é estritamente subordinada à lei, ou seja, "o poder normativo atribuído às agências reguladoras não lhes faculta inovar ab ovo na ordem jurídica, mormente para criar direitos e obrigações, sem prévia autorização em lei" (Min. Antonio Carlos Ferreira)<sup>360</sup>.

O mesmo STJ em outras oportunidades, assim como tribunais de primeira instância, em julgados aqui já mencionados, reforçam o entendimento de que a ANAC não pode, por meio de resolução, suprimir direitos previstos no CDC, mesmo assim a resolução em discussão continua vigente em todos os seus termos, sendo imposta aos consumidores que buscam a solução de suas demandas administrativamente.

O fortalecimento de precedentes vinculantes tende a reduzir a insegurança jurídica e a litigiosidade excessiva, além de garantir maior previsibilidade aos consumidores e fornecedores.

---

<sup>359</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.html)

<sup>360</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial Nº 1.829.862 - SP** (2019/0162678-6). Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira

Conforme MELLO e BARROSO (2016, p. 23)<sup>361</sup>:

O respeito aos precedentes constitui um critério objetivo e pré-determinado de decisão que incrementa a segurança jurídica. A aplicação das mesmas soluções a casos idênticos reduz a produção de decisões conflitantes pelo Judiciário e assegura àqueles que se encontram em situação semelhante o mesmo tratamento, promovendo a isonomia.

A consolidação desses entendimentos deve ser estimulada por meio de atuação coordenada da Defensoria Pública, Ministério Público e entidades de defesa do consumidor.

Por fim, uma última ideia proposta seria a inclusão de um dispositivo legal expresso que determine que normas setoriais, inclusive aquelas editadas por agências reguladoras, não poderão reduzir, suprimir ou relativizar direitos fundamentais assegurados legalmente. Tal disposição atuaria como cláusula de bloqueio, capaz de proteger o núcleo essencial do microssistema consumerista contra interpretações administrativas excessivamente flexíveis ou tecnicamente enviesadas, reafirmando a primazia da tutela da parte vulnerável diante de interesses econômicos ou regulatórios.

Essa previsão representaria, em termos normativos e simbólicos, um verdadeiro marco de blindagem do sistema protetivo do consumidor, consolidando a supremacia da principiologia do CDC. Ao mesmo tempo, atuaria em consonância com o princípio do não retrocesso<sup>362</sup>, impedindo que reformas legislativas ou delegações normativas fragilizem conquistas históricas de proteção e equidade nas relações de consumo.

Em síntese, as propostas delineadas configuram um projeto de regulação integrada, que busca reconciliar eficiência técnica e supremacia da proteção ao consumidor. A cláusula de blindagem e a atuação participativa das instituições formam os pilares de um sistema capaz de impedir retrocessos e assegurar que a regulação

---

<sup>361</sup> MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. **Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro**. Revista da Advocacia-Geral da União, Brasília, v. 15, n. 3, p. 9-52, jul./set. 2016, p. 23. Disponível em: <https://revista.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1054>

<sup>362</sup> FERNANDES, B. G. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodlvm, 2021

setorial, longe de restringir, atue como vetor de concretização dos direitos fundamentais de consumo.<sup>363</sup>

## 5.5 Contribuições para o Debate Acadêmico e Prático

O deslocamento da regulação do direito de arrependimento do espaço legal para o âmbito normativo da ANAC, promovido pelo art. 49-A do PL 3.514/2015, abre uma frente relevante de reflexão não apenas sobre a proteção ao consumidor, mas sobre os limites da atuação regulatória no Brasil. As análises realizadas até o momento demonstraram os impactos concretos da delegação, os riscos estruturais à integridade do sistema protetivo e as propostas para uma regulação mais harmônica, a regulação responsiva<sup>364</sup>. Agora, é possível avançar para um nível metajurídico de contribuição: o debate acadêmico e prático, que se projeta além da crítica e busca iluminar caminhos normativos, institucionais e científicos para o enfrentamento do problema.

Aqui buscamos situar a controvérsia em um plano mais amplo, oferecendo subsídios para o aprimoramento das pesquisas jurídicas, o fortalecimento da atuação dos órgãos de defesa do consumidor e a qualificação da regulação no setor aéreo e em outros segmentos. Nesse percurso, serão examinadas as implicações teóricas para o direito do consumidor e o direito regulatório, os impactos sobre a dogmática da proteção em ambientes regulados, as oportunidades de fortalecimento institucional da tutela do consumidor e as perspectivas para o desenvolvimento de pesquisas empíricas e comparadas que aprofundem o debate.

A discussão sobre a regulação do direito de arrependimento revela uma mudança paradigmática no centro da proteção do consumidor. Antes concentrada no Estado legislador e no sistema judiciário, essa função passa a ser exercida pelas agências reguladoras, órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo. Essa nova realidade desloca o debate da tradicional dicotomia entre público e privado para uma tensão contemporânea: o confronto entre o direito público de proteção e a técnica regulatória setorial.

---

<sup>363</sup> SANTOS, Maxwel Gomes dos; VELOSO, Hugo Oliveira; MUZZI FILHO, Carlos Victor. **O poder de regulamentação das agências reguladoras e o princípio da legalidade: limites e possibilidades.** Revista Brasileira de Filosofia do Direito, v. 7, n. 2, p. 35-53, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistabrasileiradefilosofiadodireito.com>.

<sup>364</sup> CHAVES, Mauro César Santiago. **Regulação Responsiva e Agências Reguladoras Federais: recorte jurídico-institucional sob a perspectiva da Advocacia-Geral da União e do Poder Judiciário Federal.** Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, 2023. p. 40.

MELO (2010, p. 28)<sup>365</sup> destaca que:

O conflito de interesses no mercado regulado é inevitável, de um lado, concessionários, de outro, usuários. [...] Assim, tem-se, no mercado regulado, a convivência dos interesses privados dos entes regulados, os interesses sociais dos consumidores e os interesses políticos do Estado. As Agências Reguladoras surgem como mediadoras, buscando harmonizar estes conflitos, equilibrando interesses contrapostos.

Esse deslocamento revela que o direito do consumidor não deve ser visto apenas como um mecanismo que limita o poder das empresas, mas também como uma forma de controlar o poder das próprias agências reguladoras. Isso exige uma nova visão teórica: o consumidor precisa ser protegido tanto nas relações privadas quanto diante da ação (ou omissão) do Estado Regulador.

Essa reconfiguração conceitual traz desafios importantes para a academia. Como Miragem (2019, p. 233)<sup>366</sup> enfatiza, “o direito do consumidor constrói-se em torno da vulnerabilidade”, isso evidencia que a dogmática tradicional, centrada na relação fornecedor–consumidor, mostra-se insuficiente para dar conta dos problemas derivados de normas administrativas. Nesse sentido, Efig & Pacheco (2009, p. 63)<sup>367</sup> advertem que o estudo das agências reguladoras e da proteção do consumidor exige novo enfoque teórico.

A relevância teórica da controvérsia ultrapassa a temática do transporte aéreo. O direito de arrependimento, enquanto prerrogativa unilateral de desfazimento do contrato pelo consumidor, possui função estruturante no regime jurídico do consumo à distância e nos contratos por meios eletrônicos.

DAL PIZZOL (2019, p. 151)<sup>368</sup> observa que o comércio eletrônico está abrangido pelo art. 49 do CDC, tanto sob uma leitura literal na qual o termo “sempre”

---

<sup>365</sup> MELO, Thiago Dellazari. **A “Captura” das Agências Reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador**. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. p. 28.

<sup>366</sup> MIRAGEM, Bruno. **Princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo**. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; MAGALHÃES, Lucia Ancona Lopez de. (Org.). *Direito do Consumidor: 30 anos do CDC*. 1ª. Ed. São Paulo: Forense, 2020. 592 p.

<sup>367</sup> EFING, Antônio Carlos; PACHECO, José Ernani de Carvalho. **Agências Reguladoras e a Proteção do Consumidor Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 63

<sup>368</sup> DAL PIZZOL, Ricardo. **Comércio eletrônico e direito de arrependimento: aplicabilidade do art. 49 do CDC à compra de passagens aéreas pela internet**. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, ano 20, n. 49, p. 139-164, mai./jun. 2019, p. 151

não comporta exceções quanto sob uma interpretação teleológica, fundada na impossibilidade de o consumidor examinar o produto previamente e na necessidade de protegê-lo contra contratações emocionais ou por impulso.

O autor complementa com a seguinte conclusão:

E mais: não se pode perder de vista que o dispositivo em comento institui um direito em favor dos consumidores, estando inserido em um Código sistemática e logicamente ordenado para a defesa desse grupo específico de pessoas, cuja vulnerabilidade é presumida. Nesse contexto, transparece de forma ainda mais evidente que o art. 49 do CDC não pode ser interpretado de forma restritiva em relação aos contratos eletrônicos, em prejuízo dos consumidores, criando distinções onde a lei não distingue e ignorando o termo “sempre”, como se este não tivesse sido intencionalmente inserido pelo legislador na redação do dispositivo. (DAL PIZZOL 2019, p. 151)<sup>369</sup>

A previsão legal do direito de arrependimento simboliza o reconhecimento da hipervulnerabilidade do consumidor nesses ambientes e constituindo um dos mecanismos fundamentais de compensação da assimetria informacional e de estímulo à confiança nas novas formas de contratação.

Segundo MARQUES (1998, p. 64)<sup>370</sup>

O esforço deve ser agora para garantir uma proteção da vontade dos mais fracos, como os consumidores. Garantir uma autonomia real da vontade do contratante mais fraco, uma vontade protegida pelo direito, vontade liberta das pressões e dos desejos impostos pela publicidade e por outros métodos agressivos de venda, é o objetivo.

Mesmo diante de um permissivo legal, modelar esse direito por resolução técnica representa um passo arriscado na desconstrução das garantias fundamentais do consumidor. Em termos práticos, relativizar o prazo e as condições do arrependimento, impacta diretamente a confiança do consumidor no ambiente digital e na previsibilidade das normas de proteção. Isso se agrava na era da contratação

---

<sup>369</sup> DAL PIZZOL, Ricardo. **Comércio eletrônico e direito de arrependimento: aplicabilidade do art. 49 do CDC à compra de passagens aéreas pela internet**. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, ano 20, n. 49, p. 139-164, mai./jun. 2019, p. 143

<sup>370</sup> MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 3. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. p. 64.

algorítmica e das vendas por plataformas digitais, em que o consumidor atua em ambiente ainda mais opaco, Marques e Mucellin (2022)<sup>371</sup> explicam que “a internet é uma hiper arquitetura” e, assim, “as vulnerabilidades dos sujeitos também serão potencializadas por conta da ambiência e onipresença digital”.

Nesse sentido, o debate acadêmico deve aprofundar a função sistêmica do direito de arrependimento no CDC, não como mera cláusula contratual, mas como garantia de autodeterminação informacional<sup>372</sup> e contratual. Sua flexibilização administrativa compromete esse papel e exige atenção redobrada.

Além da produção teórica, a análise crítica da delegação à ANAC oferece aprendizados institucionais importantes. Um deles é a urgente necessidade de recompor o equilíbrio entre regulação técnica e proteção do consumidor, para Maradei Júnior (2023, p. 241)<sup>373</sup>, é “fundamental a harmonização dos interesses e a observância dos ditames constitucionais acerca dos direitos dos consumidores para que o modelo regulatório brasileiro atenda os fins para os quais se destina”.

Conforme demonstrado, a ausência de filtros protetivos na Resolução ANAC nº 400/2016 permitiu uma interpretação minimalista do direito de arrependimento, reduzindo sua eficácia prática e afastando-se do espírito protetivo consagrado no Código de Defesa do Consumidor. Esse cenário evidencia a necessidade de uma atuação articulada que assegure a recomposição do equilíbrio entre regulação técnica e tutela do consumidor.

A primeira frente envolve o reforço dos núcleos de defesa do consumidor nas defensorias públicas, ministérios públicos e órgãos do Executivo federal, que devem atuar de forma estratégica nas consultas públicas e nos processos de revisão regulatória, garantindo que a perspectiva do consumidor seja considerada desde a formulação das normas. A segunda refere-se à ação coordenada das entidades de defesa como o IDEC, os Procons e a OAB junto às agências reguladoras, com foco na proposição de normativas, na transparência e no controle social da atividade regulatória. Por fim, impõe-se a consolidação da litigância estratégica nos tribunais

---

<sup>371</sup> MARQUES, Claudia Lima; MUCELIN, Guilherme. **Vulnerabilidade na era digital: um estudo sobre os fatores de vulnerabilidade da pessoa natural nas plataformas, a partir da dogmática do Direito do Consumidor**. civilistica.com, a. 11, n. 3, 2022. p. 4-5.

<sup>372</sup> LAMACHIA, Claudio; MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima (org.). **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018.

<sup>373</sup> MARADEI JÚNIOR, João Carlos. **O papel das agências reguladoras na tutela dos direitos do consumidor**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 10, n. 1, p. 241-260, 2023. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

superiores, de modo a firmar precedentes que assegurem a prevalência da proteção do consumidor e a harmonização entre as normas setoriais e o microssistema do CDC.

A prática institucional brasileira ainda carece de espaços de interlocução estruturados entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa do consumidor. A experiência europeia oferece exemplos valiosos de integração institucional voltada à harmonização entre regulação técnica e tutela dos consumidores. No âmbito da União Europeia, destaca-se a Rede de Cooperação para a Proteção dos Consumidores (Consumer Protection Cooperation Network – CPC), instituída pelo Regulamento (UE) 2017/2394, que reúne autoridades nacionais de defesa do consumidor para garantir a aplicação uniforme das normas em todo o mercado europeu<sup>374</sup>. Também merece referência o European Consumer Consultative Group (ECCG), órgão consultivo da Comissão Europeia que promove o diálogo permanente entre organizações de consumidores e entidades setoriais, servindo de canal institucional de participação e controle democrático.<sup>375</sup>

E em Portugal, o exemplo é do Conselho Nacional do Consumo (CNC) funciona como fórum de articulação entre associações de consumidores, entidades reguladoras e representantes do governo, institucionalizando um modelo participativo e de deliberação contínua sobre políticas públicas de consumo<sup>376</sup>. Importar essas experiências, com as devidas adaptações, pode fortalecer a interlocução entre regulação e proteção consumerista no Brasil, contribuindo para a construção de normas menos assimétricas e mais responsivas ao interesse público.

Por fim, a problemática em análise revela um campo fértil para o avanço da pesquisa acadêmica e científica. Embora parte da doutrina consumerista brasileira adote uma abordagem dogmática e normativa, observa-se um crescente esforço de renovação metodológica, com o fortalecimento de estudos empíricos e comparados,

---

<sup>374</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Consumer Protection Cooperation Regulation** (EU) 2017/2394. Comissão Europeia. Disponível em: [https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-protection-cooperation-regulation\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-protection-cooperation-regulation_en)

<sup>375</sup> UNIÃO EUROPEIA. **European Consumer Consultative Group** (ECCG). EUR-Lex – Summaries of EU legislation. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-consumer-consultative-group.html>

<sup>376</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 5/2013, de 17 de janeiro. Cria o **Conselho Nacional do Consumo**. Diário da República Eletrónico, Lisboa, n.º 11, 17 jan. 2013. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/5-2013-256586>

especialmente aqueles que aproximam o sistema brasileiro das experiências europeias e latino-americanas de proteção do consumidor <sup>377 378 379</sup>.

O caso do direito de arrependimento regulado pela ANAC abre múltiplas possibilidades de investigação acadêmica e empírica, permitindo aprofundar o debate sobre os limites da regulação técnica em matéria consumerista. É possível desenvolver estudos comparados que analisem o tratamento do direito de arrependimento em diferentes sistemas jurídicos, bem como a forma como entes técnicos em outros países regulam situações semelhantes. Também se mostram relevantes as pesquisas empíricas voltadas à identificação do número de reclamações, índices de judicialização e mecanismos de resolução de conflitos relacionados ao exercício desse direito no setor aéreo, conforme se observa no trabalho de MARQUES e TARGA (2025)<sup>380</sup>.

Além disso, análises econométricas podem avaliar os efeitos da limitação do arrependimento nos níveis de confiança do consumidor e no uso de plataformas digitais, revelando o impacto econômico da restrição normativa. Outro caminho promissor envolve o mapeamento institucional dos canais efetivos de participação dos consumidores nas consultas públicas das agências, associado a estudos interdisciplinares que examinem o desvio produtivo do consumidor como categoria de análise jurídica e econômica, evidenciando as consequências práticas da transferência de responsabilidade regulatória sobre a tutela dos direitos do passageiro.

Ademais, o caso da ANAC pode ser utilizado como modelo para estudo de risco regulatório, permitindo a criação de indicadores de proteção do consumidor em diferentes setores. Tal proposta encontra respaldo nos ensinamentos de Aragão (2007, p. 04)<sup>381</sup>

---

<sup>377</sup> ABREU, Paula Santos de. **A proteção do consumidor no âmbito dos tratados da União Europeia, NAFTA e Mercosul**. Revista Jurídica de Brasília, v. 7, n. 73, p. 1-20, jun./jul. 2005.

<sup>378</sup> SANTANA, Héctor Valverde; VIAL, Sophia Martini. **Proteção internacional do consumidor e cooperação interjurisdicional**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 13, n. 1, p. 397-418, 2016.

<sup>379</sup> MARQUES, Claudia Lima (org.). **Mercosul, direito do consumidor e globalização**. Porto Alegre: Sapiens, 2019. 518 p.

<sup>380</sup> MARQUES, Cláudia Lima; TARGA, Maria Luiza Baillo. **Judicialização no setor aéreo: avaliação das causas para compreensão da consequência**. JusBrasil, São Paulo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/judicializacao-no-setor-aereo-avaliacao-das-causas-para-compreensao-da-consequencia/5290126144>

<sup>381</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n. 10, maio/jun./jul. 2007, p. 4.

A solução para qualquer problema relativo à adequação social do direito num determinado domínio ou área de regulação deve consistir em tornar o aparelho 'mais inteligente'; ou seja, o sistema jurídico deve aumentar os seus conhecimentos sobre os processos, funções e estruturas reais do subsistema social regulado e moldar as respectivas normas de acordo com os modelos científicos dos sistemas envolventes.

Para o autor, a regulação deve ser guiada por uma compreensão empírica e contextual dos efeitos normativos sobre os sistemas sociais. Essa visão propõe moldar as normas a partir de evidências reais, conduzindo à criação de matrizes de risco jurídico-regulatório baseadas em impactos concretos sobre direitos fundamentais. Assim, busca-se avaliar a efetividade da atuação das agências e evitar desajustes regulatórios, colocando o consumidor no centro das análises, e não como variável externa.

O debate sobre a delegação regulatória do direito de arrependimento revelou-se fértil para o desenvolvimento de novas categorias dogmáticas e institucionais. Mais do que um impasse técnico, trata-se de uma oportunidade para repensar os fundamentos da proteção ao consumidor em contextos de regulação setorial. A academia, as instituições públicas e as entidades civis têm papel decisivo nesse processo de reconstrução, desde que atuem de forma articulada, estratégica e fundamentada em dados reais.

A consolidação de um modelo regulatório equilibrado, transparente e participativo passa por reconhecer que eficiência técnica e proteção constitucional não são excludentes, mas sim complementares. Cabe à comunidade jurídica avançar na construção de uma doutrina capaz de sustentar esse equilíbrio, e à prática institucional zelar para que ele seja efetivado.

À luz da trajetória desenvolvida, foi possível demonstrar que a proposta de delegação do direito de arrependimento à ANAC, prevista no art. 49-A do PL n.º 3.514/2015, não se reduz a uma escolha técnica de regulação setorial. Trata-se, na realidade, de uma alteração estrutural no microssistema de proteção do consumidor, cuja consequência mais imediata é a fragilização da hierarquia normativa do CDC e o deslocamento de um núcleo mínimo de direitos – de natureza fundamental – para o âmbito infralegal. A experiência já concretizada pela Resolução ANAC n.º 400/2016 evidencia, de forma empírica, que essa transferência tende a operar como vetor de redução de garantias, e não como mecanismo de aperfeiçoamento protetivo.

A análise crítica dos riscos confirmou que a flexibilização administrativa do arrependimento amplia a vulnerabilidade do passageiro-consumidor em três frentes convergentes: acentua a assimetria informacional e a opacidade regulatória, dificultando o exercício consciente do direito; intensifica a insegurança jurídica, ao gerar antinomias e decisões judiciais oscilantes; e transfere ao consumidor o custo temporal e existencial da defesa de direitos já positivados, fenômeno compatível com a teoria do desvio produtivo. Soma-se a isso o risco institucional de captura regulatória e de regressividade social, no qual a regulação setorial pode passar a refletir prioritariamente interesses econômicos do mercado regulado, relegando o CDC a uma função subsidiária incompatível com sua centralidade constitucional.

Diante desse diagnóstico, as propostas apresentadas neste capítulo indicam um caminho de reconstrução normativa e institucional que não elimina a autonomia técnica das agências, mas a subordina ao núcleo principiológico do CDC e à Constituição. A revisão da Resolução n.º 400/2016, a reafirmação do prazo legal de sete dias, o fortalecimento de mecanismos vinculantes de participação popular, a criação de instâncias consultivas com presença efetiva do sistema de defesa do consumidor, a simplificação comunicacional das normas e a uniformização jurisprudencial pelos tribunais superiores compõem um modelo de regulação integrada, em que eficiência administrativa e tutela da parte vulnerável deixam de ser polos antagônicos.

Em síntese, o Capítulo V consolidou a tese central da dissertação: a transferência de responsabilidade regulatória sobre o direito de arrependimento para a ANAC, nos moldes propostos pelo PL n.º 3.514/2015, representa risco concreto de retrocesso protetivo, por permitir que norma administrativa mitigue direito cogente inscrito no CDC. A efetividade da proteção do consumidor no transporte aéreo e, por extensão, em outros setores regulados depende da preservação da primazia do microssistema consumerista, do controle democrático sobre a produção normativa e de uma atuação regulatória comprometida com a proteção integral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação partiu da seguinte pergunta de pesquisa: de que maneira a atuação regulatória da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), especialmente no que se refere ao direito de arrependimento na contratação de passagens aéreas por meios digitais, impacta a efetividade da proteção do consumidor e a coerência do sistema normativo à luz do Código de Defesa do Consumidor? A resposta construída ao longo dos capítulos permite afirmar que a tensão entre regulação setorial e proteção do consumidor não decorre apenas de conflitos pontuais entre normas, mas de um descompasso estrutural entre racionalidades jurídicas distintas, que se manifestam de forma concreta na disciplina do direito de arrependimento no transporte aéreo.

A análise desenvolvida demonstrou que esse descompasso se estabelece entre, de um lado, a racionalidade de eficiência técnico-econômica mobilizada como parâmetro da atuação regulatória das agências, e, de outro, a densidade axiológica do microssistema protetivo do CDC, estruturado a partir da Constituição de 1988 para tutelar a pessoa consumidora em situação de vulnerabilidade estrutural. O estudo de caso do transporte aéreo evidenciou que essa tensão não é meramente teórica, mas produz efeitos concretos sobre a efetividade de direitos fundamentais, ampliando a insegurança jurídica e a litigiosidade sempre que a técnica regulatória passa a operar como vetor de redução da proteção legal mínima assegurada ao consumidor.

Do ponto de vista normativo, a comparação entre o art. 49 do Código de Defesa do Consumidor, que assegura ao consumidor o prazo de sete dias para o exercício do direito de arrependimento, e a disciplina setorial estabelecida pela Resolução ANAC nº 400/2016 revelou o ponto central de fricção do sistema. Ao admitir a desistência sem ônus apenas em 24 horas e condicioná-la à antecedência mínima de sete dias do voo, a regulação setorial impôs restrições adicionais não previstas em lei, reduzindo, na prática, o lapso de reflexão assegurado ao consumidor por norma de ordem pública e interesse social, em nome da previsibilidade econômica e da organização do mercado.

Sob o prisma constitucional, a pesquisa reafirmou que o Código de Defesa do Consumidor não constitui mera legislação ordinária de cunho programático, mas instrumento de concretização de direitos fundamentais, expressamente consagrados nos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição Federal. Nessa condição, o CDC atua

como norma integradora e parâmetro material de conformação da atividade regulatória, de modo que atos infralegais não podem rebaixar o conteúdo essencial de direitos como o arrependimento, sob pena de violação à hierarquia das fontes, à reserva legal e aos limites constitucionais da delegação normativa.

A partir desse marco, a dissertação adotou posição no sentido de que não é constitucionalmente legítima a delegação à ANAC da competência para definir, restringir ou modular o conteúdo do direito de arrependimento previsto no art. 49 do CDC. Ainda que a agência detenha expertise técnica e papel relevante na regulação do setor aéreo, sua atuação deve ser necessariamente complementar e subordinada à lei, não podendo substituir o legislador nem inovar em prejuízo do núcleo protetivo do microssistema consumerista.

No plano dogmático, o trabalho demonstrou que o direito de arrependimento cumpre função essencial em ambientes de contratação mediados por tecnologia, nos quais se intensificam a compra por impulso, as limitações informacionais e a vulnerabilidade decisória do consumidor. Ao permitir o desfazimento unilateral do contrato em prazo razoável, o art. 49 do CDC recalibra a relação contratual, previne danos e reduz custos sociais de transação, desempenhando papel preventivo central no contexto do comércio eletrônico e dos serviços digitais.

Nesse contexto, a redução do conteúdo ou das condições de exercício do direito de arrependimento por meio de atos infralegais configura não apenas ilegalidade, mas também afronta ao princípio da vedação ao retrocesso social. Uma vez concretizado legislativamente como direito fundamental do consumidor, o arrependimento não pode sofrer esvaziamento material por normas administrativas que, sob o argumento da eficiência operacional ou da previsibilidade econômica, restrinjam seu núcleo essencial. A Resolução ANAC nº 400/2016, ao impor condicionantes não previstas em lei, insere-se, assim, em um cenário de potencial retrocesso normativo incompatível com o modelo constitucional de proteção ao consumidor.

A dimensão institucional da pesquisa evidenciou, ainda, riscos característicos do Estado Regulador contemporâneo, relacionados à inovação infralegal em campos reservados à lei, à influência de interesses econômicos organizados sobre o conteúdo das decisões regulatórias e à fragmentação de padrões mínimos de tutela, com consequente desproteção social. Tais riscos não se apresentam como hipóteses abstratas, mas se materializam sempre que a regulação setorial flexibiliza ou relativiza

direitos assegurados pelo CDC, o que reforça a necessidade de mecanismos robustos de accountability, transparência e participação social no ciclo regulatório.

Do ponto de vista hermenêutico, a dissertação reafirmou o diálogo das fontes como técnica indispensável de harmonização normativa. CDC, tratados internacionais e normas regulatórias devem coexistir de forma complementar e coordenada, jamais excludente. A especialização técnica das agências constitui instrumento para a concretização de direitos fundamentais, e não autorização para sua limitação ou substituição.

A partir desses achados, a pesquisa propôs contribuições estruturantes, entre as quais se destacam: a blindagem explícita do núcleo protetivo do CDC frente à regulação setorial; a revisão da Resolução ANAC nº 400/2016 para recomposição do prazo legal de arrependimento; o fortalecimento dos mecanismos participativos no ciclo regulatório, com linguagem acessível, prazos adequados e efetiva consideração das contribuições; a criação de um Conselho Consultivo de Defesa do Consumidor no setor aéreo, com representação plural; e a institucionalização de avaliações periódicas de impacto regulatório orientadas por direitos fundamentais, como forma de prevenir assimetrias e captura.

Essas frentes caminham na mesma direção: recolocar o consumidor no centro da regulação, compreendendo a atividade regulatória não como um fim em si, voltado exclusivamente ao equilíbrio de mercados, mas como meio de concretização da dignidade humana e da cidadania econômica. A pesquisa registrou que a judicialização no setor decorre, em grande medida, de déficits informacionais e da fragmentação normativa entre CDC, tratados e resoluções, de modo que uma governança regulatória baseada em clareza, uniformidade e coerência tende a reduzir litígios, custos de transação e desconfiança social.

Importa frisar que, embora o trabalho tenha se concentrado no transporte aéreo, suas conclusões transbordam para outros setores regulados em que contratos por meios digitais são predominantes e assimetrias informacionais se acentuam. Em tais ambientes, o período de reflexão é pilar de equilíbrio e não pode ser comprimido por razões estritamente operacionais. A especialização técnica das agências é valiosa, mas derivada: serve à concretização do modelo constitucional de proteção, e não o contrário.

Em síntese, a tese confirmada por esta pesquisa é a de que não há incompatibilidade necessária entre regulação eficiente e tutela do consumidor, mas

há violação constitucional sempre que a eficiência pretende substituir ou reduzir a proteção jurídica mínima assegurada pelo Código de Defesa do Consumidor. A solução não está na negação da técnica regulatória, mas em sua submissão ao projeto constitucional do CDC, por meio do diálogo das fontes, da participação efetiva, da análise de impacto orientada por direitos e do controle social. Reafirmar a primazia do CDC constitui, portanto, condição e limite da regulação setorial, a linha mestra que impede a erosão de direitos em nome de uma eficiência mal compreendida e permite que a regulação brasileira se aproxime de seu objetivo mais elevado: servir à dignidade da pessoa consumidora, assegurando, simultaneamente, previsibilidade e boa governança nos mercados regulados.

## REFERÊNCIAS

**ABREU**, Paula Santos de. A proteção do consumidor no âmbito dos tratados da União Europeia, NAFTA e Mercosul. **Revista Jurídica de Brasília**, v. 7, n. 73, p. 1-20, jun./jul. 2005.

**AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)**. Boletim ANAC Consumidor 2024. Brasília: ANAC, 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/anac/pt-br/canais\\_atendimento/consumidor/boletim-de-monitoramento](https://www.gov.br/anac/pt-br/canais_atendimento/consumidor/boletim-de-monitoramento).

**AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)**. Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 14 dez. 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016>.

**AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)**. Manual Explicativo do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC. Brasília, DF: Superintendência de Relações com Consumidores – SRC, Gerência de Interações Institucionais, Satisfação e Educação para o Consumo – RCIC, 2015.

**AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA)** (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

**AGRASSAR**, Hugo José de Oliveira; **VERBICARO**, Dennis; **HOLANDA**, Fábio Campelo Conrado de. A tutela do consumidor em juízo em face da Resolução nº 400 da ANAC a partir do diálogo das fontes entre o CDC e a lei antitruste. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 344-367, 2022.

**AITH**, Fernando Mussa Abujamra; **PATULLO**, Marcos Paulo Falcone. Desigualdade da participação dos consumidores e operadoras na Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 22, n. 1, e-0006, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2022.187345>.

**ALMEIDA**, Carlos Alberto Ferreira. "A Atuação do Judiciário na Defesa do Consumidor: Entre a Prática e a Teoria". **Revista Brasileira de Direito Processual**, v. 48, n. 4, 2022, p. 219-235.

**ALVES JÚNIOR**, Silvio Moreira. **A efetividade da proteção do consumidor diante da inobservância do Código de Defesa do Consumidor pelo Poder Judiciário**. *Jus.com.br*, 19 fev. 2025. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/112948>.

**ANDRADE**, Igor Gouveia de; **MARTINS**, Alisson Thales Moura. Os desafios da tutela coletiva do consumidor no contexto digital: análise jurídica e propostas de aperfeiçoamento. **RevistaFT**, v. 28, n. 137, ago. 2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/os-desafios-da-tutela-coletiva-do-consumidor-no-contexto-digital-analise-juridica-e-propostas-de-aperfeicoamento>.

**ARAGÃO**, Alexandre Santos de. As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 10, maio/jun./jul. 2007.

**ARAGÃO**, Alexandre Santos de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 37, n. 148, p. 275-297, out./dez. 2000.

**ARANHA**, Márcio Iório. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 6. ed. rev. ampl. – London: Laccademia Publishing, 2021.

**ARAÚJO**, Luiz Eduardo Diniz. O poder normativo das agências reguladoras e o indivíduo como sujeito de direito. **Revista IOB de Direito Administrativo**, São Paulo, ano III, n. 33, set. 2006.

**ARAÚJO**, Raquel Terezinha. O comércio eletrônico à luz da legislação brasileira. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 17 fev. 2017.

**ATZ**, Ana Paula et al. Comércio eletrônico e proteção digital do consumidor: o PL 3.514/2015 e os desafios da atualização do CDC. In: **BENJAMIN**, Antonio Herman de Vasconcellos e; **MARQUES**, Cláudia Lima; **MARTINS**, Fernando Rodrigues (coord.). São Paulo: Editora Foco, 2024.

**AZEVEDO**, Fernando Costa de; **SANTOS**, Karinne Emanuela Goettems dos; **MOREIRA**, Tássia Rodrigues. Vulnerabilidade dos consumidores na sociedade da informação e a necessidade da proteção jurídica de seus dados nas relações estabelecidas em ambiente digital. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 31, n. 141, p. 201-218, maio/jun. 2022.

**BAGATIN**, Andreia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

**BARROSO**, Luís Roberto. Agências Reguladoras: constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, FGV, v. 229, 2002, p. 285-311.

**BASTOS NETTO**, Cláudio Cerqueira. **Princípio pro persona: conceito, aplicação e análise de casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Agora21, 2019.

**BATISTA**, Ciro Antonio Seabra. **Regulação e concorrência no brasil: complementaridade, conflitos e competência nas leis das agências reguladoras e na lei antitruste**. Tribunal De Contas Da União. Instituto Serzedello Corrêa. 2011.

**BENJAMIN**, Antonio Herman V. O transporte aéreo e o Código de Defesa do Consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 100, ano 24, p. 23-37, 2015.

**BENJAMIN**, Antonio Herman V.; **MARQUES**, Cláudia Lima; **BESSA**, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

**BESSA**, Leonardo Roscoe. **Código de defesa do consumidor comentado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

**BEZERRA**, Adriano Custódio et al. **O consumidor e o choque com o futuro**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2024.

**BELTRAME**, Marina Ferrari. **O direito de arrependimento e o projeto de lei sobre atualização do CDC no que concerne ao comércio eletrônico (PL 281/2012 – PL 3514/2015)**. 2016. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2016.

**BEZERRA**, I. et al. Fatores de escolha na compra de passagem aérea: importância percebida e frequência de utilização de informações pelos consumidores. **São José dos Campos: SITRAER**, 2022.

**BINENBOJM**, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 244, p. 9–42, jan./abr. 2006.

**BRAGA**, Cristina Alves da Silva; **NELSON**, Rocco Antonio Rangel Rosso. As agências reguladoras e o seu poder normativo. **Revista de la Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional del Nordeste**, n. 15, p. 113-133, primavera 2015. Disponível em: [https://eco.unne.edu.ar/revista/Edic\\_Ant.html](https://eco.unne.edu.ar/revista/Edic_Ant.html).

**BRAGANÇA**, Moacir Antônio Guimarães. **Os descompassos jurídicos entre consumidor, companhias aéreas e a legislação regulatória**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Aeronáuticas) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola Politécnica e de Artes, Goiânia, 2023.

**BRASIL**. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Cartilha – Protocolos Sanitários para a Aviação Civil: Subgrupo 1 – Protocolos Sanitários**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/coronavirus/veja-tambem/nova-cartilha-protocolo-sanitario\\_v2-1.pdf](https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/coronavirus/veja-tambem/nova-cartilha-protocolo-sanitario_v2-1.pdf).

**BRASIL**. Agência Nacional de Aviação Civil. Instrução Normativa n.º 18, de 17 de fevereiro de 2009. Estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da ANAC. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 43, Seção 1, p. 11-12, 5 mar. 2009. Art. 8º, parágrafo único. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2009/resolveuid/43a2457352ae45338b09a1b877a065ac>.

**BRASIL**. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de Análise das Contribuições: Audiência Pública nº 3/2016**. Brasília: ANAC, 2016. Disponível em: [link suspeito removido].

**BRASIL.** Agência Nacional de Aviação Civil. Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016>.

**BRASIL.** Agência Nacional de Aviação Civil. **Registros de Serviços Aéreos.** Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/empresas-aereas/registro-de-servicos-aereos>.

**BRASIL.** Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Resolução Normativa nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021. Consolida os direitos e deveres dos consumidores e das distribuidoras de energia elétrica. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20211000.pdf>.

**BRASIL.** Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores. Projeto Pensando o Direito nº 21/2010. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC; Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL/MJ. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/pensando-o-direito>.

**BRASIL.** Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.514, de 2015. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do comércio eletrônico e dispor sobre a proteção do consumidor no ambiente digital. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1408274&filename=PL%203514/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1408274&filename=PL%203514/2015).

**BRASIL.** Código de Defesa do Consumidor. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

**BRASIL.** Comando da Aeronáutica. Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000. Aprova as Condições Gerais de Transporte. Disponível em <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/passageiros/arquivos/port676gc5.pdf/@@download/file>.

**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

**BRASIL.** Controladoria-Geral da União. **Boas Práticas Regulatórias – Qualireg.** Brasília: CGU, 2020.

**BRASIL.** Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que trata o art. 6º da Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o procedimento de revisão do estoque regulatório. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 2020.

**BRASIL.** Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023. Dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11738.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11738.html).

**BRASIL.** Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 21 mar. 2006.

**BRASIL.** Decreto nº 5.910, de 27 de setembro de 2006. Promulga a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 28 set. 2006.

**BRASIL.** Decreto nº 7.962, de 15 de março de 2013. Regulamenta a Lei nº 8.078/1990 para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico, disciplinando informações obrigatórias, prazos de arrependimento e atendimento ao consumidor. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 15 mar. 2013.

**BRASIL.** Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 28 set. 2005.

**BRASIL.** Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

**BRASIL.** Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 15 ago. 2018.

**BRASIL.** Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, DF, ed. 121, p. 11, 26 jun. 2019.

**BRASIL.** Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 20 set. 2019.

**BRASIL.** Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 2 jul. 2021.

**BRASIL.** Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.html).

**BRASIL.** Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 17 jul. 1997.

**BRASIL.** Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.

**BRASIL.** Ministério da Justiça. Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores. Série Pensando o Direito, n. 21, 2010. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos, 2010.

**BRASIL.** Ministério da Justiça. **Atualização do Código de Defesa do Consumidor: Anteprojetos de Revisão.** Brasília: Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON, 2011.

**BRASIL.** Ministério da Justiça. Portaria nº 1.184, de 1º de julho de 2014. Institui o sistema de solução alternativa de conflitos Consumidor.gov.br. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jul. 2014.

**BRASIL.** Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde – Composição. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acesso-a-informacao/composicao>.

**BRASIL.** Presidência da República. Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC. Brasília, DF.

**BRASIL.** Presidência da República. Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015. Dispõe sobre o Consumidor.gov.br. Brasília, DF.

**BRASIL.** Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório. Brasília: Casa Civil; Secretaria de Gestão, 2007.

**BRASIL.** Secretaria Nacional do Consumidor. **Análise da coordenação entre as agências e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020.

**BRASIL.** Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial Nº 1.829.862 - SP (2019/0162678-6). Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.874/DF. Voto da Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento: 1º fev. 2018. Publicação: DJe 1º fev. 2019. Inteiro teor: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 1.394.401/SP. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário. Julgado em 19 jun. 2023. Tema 1.240 da Repercussão Geral. Tese: “Não se aplicam as Convenções de Varsóvia e Montreal às hipóteses de danos extrapatrimoniais decorrentes de contrato de transporte aéreo internacional.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 636.331/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 25 mai. 2017. Tema 210 da Repercussão Geral. Tese: “Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência

em relação ao Código de Defesa do Consumidor.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>.

**BRISOLA**, Cassio Pereira. Dano moral nas relações de consumo: a função preventiva do dano moral no CDC. In: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA (org.). **Reflexões de magistrados paulistas nos 25 anos do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2015. p. 261-280.

**CANTO**, Rodrigo Eidelwein do. **A vulnerabilidade dos consumidores no comércio eletrônico e a reconstrução da confiança na atualização do Código de Defesa do Consumidor**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2020.

**CARVALHO**, Luís Gustavo Faria. Comentários sobre a Lei Geral de Agências Reguladoras. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 4, v. 1, n. 2, jul/dez, 2019, p. 77.

**CARVALHO**, Tomás. Agências reguladoras e o sistema brasileiro de defesa da concorrência: a concorrência nos setores regulados. Disponível em: <https://tomascarvalho.com/agencias-reguladoras-e-o-sistema-brasileiro-de-defesa-da-concorrenca-a-concorrenca-nos-setores-regulados/>.

**CAVALCANTI**, Francisco de Queiroz Bezerra. A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 253–270, jan./mar. 2000.

**CAVALIERI FILHO**, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

**CAVALIERI FILHO**, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. E-book.

**CHAVES**, Mauro César Santiago. **Regulação Responsiva e Agências Reguladoras Federais: recorte jurídico-institucional sob a perspectiva da Advocacia-Geral da União e do Poder Judiciário Federal**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, 2023.

**CHERMAN**, Yuri César. **A atuação das agências reguladoras perante conflitos consumeristas por meio da administração concertada: análise pautada no princípio da eficiência**. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

**CHIELE**, Marinez. **Agências reguladoras: um instrumento de regulação internacional adotado no Brasil com o objetivo de auxiliar o Estado na regulação dos serviços**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico) — Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

**COELHO**, Fábio Ulhôa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. 12. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, vol. 3, 2012.

**COELHO**, Fábio Ulhoa. Direitos do consumidor no comércio eletrônico. **Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil**, v. 8, n. 48, 2007, p. 7-14.

**COHEN**, Fernanda Malaquini Mattos. **Do direito de arrependimento nos contratos de transporte aéreo**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão – COGEAE/SP, 2019.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>.

**CORDEIRO**, Carolina Souza. **A efetividade do sistema nacional de defesa do consumidor e as agências reguladoras**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013.

**CORRÊA**, Kátia Gattás. A contratação digital e o direito de arrependimento do consumidor na aquisição de passagens aéreas no Brasil. **Trabalho apresentado na disciplina Estruturas de Mercado e o Abuso do Poder Econômico de Consumo III: Contratos em Tempos Digitais, Linha de Pesquisa LP1 – Estruturas do Direito Empresarial, PPGD da Universidade Nove de Julho (UNINOVE)**, São Paulo, 2024.

**CUÉLLAR**, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

**CUÉLLAR**, Leila. **Introdução às agências reguladoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

**CUNHA**, Bruno Queiroz; **GOELLNER**, Isabella de Araujo. As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In: **CAVALCANTE**, Pedro Luiz Costa; **SILVA**, Mauro Santos (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 1. p. 247-271.

**CUNHA**, Leandro Barbosa da; **PEIXOTO**, Maurício Muriack Fernandes e. A participação popular nas agências reguladoras e a razão pública de John Rawls: os dilemas de uma democracia participativa no Brasil. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília-DF, v. 6, n. 1, p. 94-116, dez. 2022.

**CUNHA**, Marcio Felipe Lacombe da. Breves Considerações sobre a Nova Lei Geral das Agências Reguladoras: principais aspectos e inovações. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXIII, n. 78, p. 79-85, jul./dez. 2019.

**DAL PIZZOL**, Ricardo. Comércio eletrônico e direito de arrependimento: aplicabilidade do art. 49 do CDC à compra de passagens aéreas pela internet. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, ano 20, n. 49, p. 139-164, mai./jun. 2019.

**DESSAUNE, Marcos. Teoria aprofundada do desvio produtivo do consumidor: o prejuízo do tempo desperdiçado e da vida alterada.** 2. ed. Vitória - ES: Edição especial do autor, 2017.

**DESSAUNE, Marcos.** Teoria aprofundada do desvio produtivo do consumidor: um panorama. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 119, p. 89-103, set./out. 2018.

**DIAS, José de Aguiar. Da responsabilidade civil.** 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

**DIAS, Maria Helena. Curso de Direito Civil: Parte Geral.** 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

**EFING, Antônio Carlos; PACHECO, José Ernani de Carvalho. Agências Reguladoras e a Proteção do Consumidor Brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2009.

**FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Fernando Quadros da.** Justiça e segurança normativa à luz de aperfeiçoamentos no processo regulatório. In: **FONSECA, Reynaldo Soares; COSTA, Daniel Castro Gomes da (coord.). Direito regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2020.

**FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional.** Salvador: Editora JusPodlvm, 2021.

**FGV DIREITO SP. Melhoria da governança regulatória: experiências federais.** Relatório de pesquisa, 2025.

**FIGUEIROA, C. C.** Domando o Leviatã pela sua exposição: transparência e consensualismo nas agências reguladoras. 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/CIC/article/download/329/698/2407>.

**FILHO, José Augusto P.** Coleção Método Essencial - Direito do Consumidor - 2ª Edição 2022. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book.

**FILOMENO, José Geraldo Brito. Direitos do consumidor.** 15. ed. rev., atual. e ref. São Paulo: Atlas, 2018.

**FINKELSTEIN, Maria Eugênia. Aspectos Jurídicos do Comércio Eletrônico.** Porto Alegre: Síntese, 2004.

**GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues.** A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais

brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, 2020.

**GARCIA**, Leonardo de Medeiros. **Código de Defesa do Consumidor comentado: artigo por artigo**. 13. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

**GARCIA**, Sérgio Renato Tejada. O princípio da vedação de retrocesso na jurisprudência pátria – análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 36, jun. 2010.

**GOBBATO**, Ana Maria Borralho. Direito regulatório e direitos sociais: uma relação simbiótica. **Revista Eletrônica Direito e Política**, UNIVALI, Itajaí, v. 6, n. 3, 3º quadrimestre, 2011.

**GODOY**, Arnaldo Sampaio de Moraes. Agências reguladoras – Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, p. 16–22, jun. 2014.

**GOMIDE**, Alexandre Junqueira. **Direito de arrependimento nos contratos de consumo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009.

**GONÇALVES**, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro. Volume 3: contratos e atos unilaterais**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

**GONÇALVES**, Jonas Rodrigo; **BRITO**, Gabriel Vidal. Estudo legislativo da Resolução Normativa nº 433 da Agência Nacional de Saúde Suplementar: limites ao poder regulatório das agências reguladoras brasileiras. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, nova série, ano LII, n.º 157, p. 437-453, jan./abr. 2020.

**GONÇALVES**, Raphael Magno Vianna. Contrato de transporte aéreo internacional. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 33-50, abr./jun. 2019.

**GONTIJO**, Guilherme Dias; **LARA**, Fabiano Teodoro de Rezende. Recall: proteção do consumidor ou transferência de custos e riscos do negócio? **Revista Publica Direito**, 2013.

**GUERRA**, Sérgio. Teoria da Captura de Agência Reguladora em Sede Pretoriana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 252, p. 331-342, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2010.

**GUERRA**, Sérgio (org.). **Teoria do Estado Regulador – Volume I**. Curitiba: Juruá, 2015.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC)**. **Conhecimento e valorização dos direitos do consumidor**. São Paulo: IDEC, 2021.

**JORDÃO**, Eduardo; **CABRAL JR.**, Renato Toledo; **BRUMATI**, Luiza. O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 2, p. 549-600, maio/ago. 2020.

**JUSTEN FILHO**, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Ed. Dialética, 2002.

**JUSTEN FILHO**, Marçal. Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na “Regulação Independente”. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 275-316.

**KELSEN**, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 5ª ed. trad. João Baptista Machado. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2006.

**KHOURI**, Paulo Roberto Roque Antônio. **O direito à informação na proteção constitucional do consumidor**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília.

**KOHL**, Elisângela; **BARRETO**, Marcelo. **Relação de consumo do transporte aéreo: os limites e as possibilidades de aplicação do direito de arrependimento segundo o CDC**. Santa Cruz do Sul: Faculdade Dom Alberto, 2017.

**LAPLÁNE**, Gabriela. **Os desafios da regulação do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Estadual Paulista — Unesp, Programa de Pós-Graduação em Economia, Araraquara, out. 2005.

**LEMO**, Rafael Diogo D.; **XAVIER**, Yanko Marcius de Alencar. Participação popular e eficiência nas agências reguladoras: fundamentos, limites e conflitos no âmbito do direito positivo. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 1, n. 4, p. 8–15, 2010.

**LIMA**, Francisco Antônio de. **Responsabilidade civil de reparação envolvendo o dano moral nas relações de consumo**. 2021. Monografia (Graduação em Direito) — Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Fortaleza, 2021.

**LIMA**, Ítalo Ferreira de. **A aplicação do direito de arrependimento às compras de bilhetes aéreos realizadas pela internet**. 2018. Monografia (Graduação em Direito) — Universidade Federal da Paraíba — UFPB, Departamento de Ciências Jurídicas — DCJ, Santa Rita, 2018.

**LIPORACE**, Teresa. Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social. In: **PROENÇA**, Jadir Dias; **PRADO**, Carlos Eduardo Resende (orgs.). **Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social**. Brasília: Presidência da República, 2011. p. 205-211.

**LÔBO**, Paulo Luiz Netto. A informação como direito fundamental do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**. ano 10, n. 37, Janeiro-Março de 2001. São Paulo: Revista dos Tribunais.

**LOURENÇO**, Larissa Alves. **Proteção do consumidor no comércio eletrônico: uma análise crítica do Decreto 7.762/2013 e do Projeto de Lei nº 3.514/2015**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS, Brasília, 2023.

**MARADEI JÚNIOR**, João Carlos. Diálogo entre os direitos do consumidor, a função social das agências reguladoras e a efetividade dos direitos humanos e fundamentais. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 20 out. 2022. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/59610/dilogo-entre-os-direitos-do-consumidor-a-funo-social-das-agncias-reguladoras-e-a-efetividade-dos-direitos-humanos-e-fundamentais>.

**MARADEI JÚNIOR**, João Carlos. O papel das agências reguladoras na tutela dos direitos do consumidor / The role of regulatory agencies in the protection of consumer rights. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 1, p. 241-260, 2023.

**MARQUES**, Cláudia Lima et. al. Contratos de serviços em tempos digitais: contribuição para uma nova teoria geral dos serviços e princípios de proteção dos consumidores. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, 11-363.

**MARQUES**, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 3. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

**MARQUES**, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor - O novo regime das relações contratuais**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

**MARQUES**, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor - O novo regime das relações contratuais**. 9ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019.

**MARQUES**, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. Ed. 2025. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

**MARQUES**, Cláudia Lima. O 'diálogo das fontes' como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme. In: **MARQUES**, Claudia Lima (coord.). **Diálogo das Fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

**MARQUES**, Cláudia Lima (coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

**MARQUES**, Cláudia Lima (org.). **Mercosul, direito do consumidor e globalização**. Porto Alegre: Sapiens, 2019.

**MARQUES**, Cláudia Lima; **ACIOLI**, Carlos A. C. O papel esquecido das agências reguladoras na defesa dos consumidores. In: **PROVOCAÇÕES contemporâneas no Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 205-246.

**MARQUES**, Cláudia Lima; **BENJAMIN**, Antonio Herman V.; **MIRAGEM**, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7. ed. (4. ed. do e-book) São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

**MARQUES**, Cláudia Lima; **BENJAMIN**, Antônio Herman V.; **MIRAGEM**, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

**MARQUES**, Cláudia Lima; **MENDES**, Laura Schertel; **BERGSTEIN**, Laís. **Dark patterns e padrões comerciais escusos**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 145, n. 32, p. 295-316, jan./fev. 2023.

**MARQUES**, Cláudia Lima; **MIRAGEM**, Bruno. **“Serviços simbióticos” do consumo digital e o PL 3.514/2015 de atualização do CDC**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 29, n. 132, p. 91-118, nov./dez. 2020.

**MARQUES**, Cláudia Lima; **MUCELIN**, Guilherme. **Vulnerabilidade na era digital: um estudo sobre os fatores de vulnerabilidade da pessoa natural nas plataformas, a partir da dogmática do Direito do Consumidor**. Civilistica.com, a. 11, n. 3, 2022.

**MARQUES NETO**, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: **SUNDFELD**, Carlos Ari (coord.) **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

**MARQUES NETO**, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. 1. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

**MARQUES**, Cláudia Lima; **TARGA**, Maria Luiza Baillo. **Judicialização no setor aéreo: avaliação das causas para compreensão da consequência**. JusBrasil, São Paulo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/judicializacao-no-setor-aereo-avaliacao-das-causas-para-comprensao-da-consequencia/5290126144>

**MARTINS**, Aluísio de Souza. **Agências reguladoras e os riscos da captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico) — Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

**MARTINS**, Fernando Rodrigues; **LIMA**, Thainá Lopes Gomes Lima. Da vulnerabilidade digital à curiosa “vulnerabilidade empresarial”, **Revista de Direito do Consumidor**, vol. 128/2020, p. 119 – 161, Mar - Abr / 2020g.

**MAZZA**, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book.

**MAZZA**, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

**MELLO**, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

**MELLO**, Patrícia Perrone Campos; **BARROSO**, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, v. 15, n. 3, p. 9-52, jul./set. 2016.

**MELO**, Tasso Duarte de; **NAMORATO**, André Fernando Reusing. A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica. In: **GRINOVER**, Ada Pellegrini et al. **30 anos do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019.

**MELO**, Thiago Dellazari. **A “Captura” das Agências Reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

**MENEZELLO**, Maria D’Assunção Costa. **Agências reguladoras e o direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2002.

**MENDONÇA**, José Vicente dos Santos; **TOSTA**, André Ribeiro. Regulação Econômica no Brasil: fundamentos, características e atualidades. In: **HEINEN**, Juliano (Org.). **Direito da Regulação – Teoria e prática dos setores regulados**. Salvador: JusPodivm, 2021.

**MENDONÇA**, Lucimara Aparecida. **As agências reguladoras prejudicam o consumidor**. 2015. Monografia (Pós-Graduação) – Centro Universitário Toledo, Araçatuba, 2015.

**MENDES**, Gilmar Ferreira; **COELHO**, Inocência Mártires; **BRITTO**, Antônio César. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

**MESQUITA**, Álvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. **Revista de Informação Legislativa [do Senado Federal]**. Brasília: Senado Federal, v. 42, ed. 166, p. 23-40, 2005.

**MIGLIAVACCA**, Luciano de Araújo; **SOVERAL**, Raquel Tomé. A efetividade dos direitos fundamentais no âmbito administrativo e a aplicabilidade do princípio da razoável duração do processo. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 19, n. 29, p. 1-13, jan.–jul. 2015.

**MIRAGEM**, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 8. ed. Rio de Janeiro: RT. 2020.

**MIRAGEM**, Bruno. O princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo. In: **MIRAGEM**, Bruno; **MARQUES**, Cláudia Lima; **MAGALHÃES**, Lucia Ancona Lopez de (org.). **Direito do Consumidor: 30 anos do CDC**. 1. ed. São Paulo: Forense, 2020.

**MIRAGEM**, Bruno. O princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo. In: **MARQUES**, Cláudia Lima; **BENJAMIN**, Antonio Herman V.; **MIRAGEM**, Bruno (coords.). **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

**MIRAGEM**, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

**MIRAGEM**, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

**MIRANDA**, Maria Bernadete; **RODRIGUES**, Luiz Eduardo Miranda José. Contrato de Transporte Aéreo: Aplicabilidade do Código Brasileiro de Aeronáutica, do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor. **Revista Virtual Direito Brasil**, vol. 3, n. 1, 2009.

**MORAES**, Rodrigo Fracalossi de et al. **Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil: Volume III: Governança Pública**. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/43f8275e-3432-4820-9325-45ac8923fdde/content>.

**MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo. A regulação sob a perspectiva da nova hermenêutica. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, p. 147-166, abr./jun. 2006.

**MORENO**, Natália de. **Defesa da conduta regulada em procedimentos antitruste: a interface entre agências reguladoras e autoridades da concorrência**. Publicações CEDIPRE Online, n. 15, 2013.

**MORENO**, Oscimar Valporto. **As agências reguladoras e o controle judicial**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Administrativo) – Escola de Administração Judiciária, Rio de Janeiro, 2014.

**MORSELLO**, Marco Fábio. O contrato de transporte aéreo e sua interface com o sistema de defesa do consumidor, à luz do ordenamento jurídico brasileiro e da perspectiva portuguesa. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 1, 2016.

**NASIHGIL**, Arion Augusto Nardello; **SPONHOLZ**, Sandres. Contrato de transporte aéreo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3068, 25 nov. 2011.

**NUNES**, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor - 16ª Edição 2025**. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book.

**NUNES**, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 14 ed. São Paulo. São Paulo. Saraiva Educação, 2021.

**OLIVEIRA**, Alessandro. **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**. 1. ed. São Paulo: Pezco Editora, 2009.

**OLIVEIRA**, A. V. M. Mecanismos de política regulatória para o transporte aéreo: o caso do gerenciamento de receitas. Mimeo, 2001.

**OLIVEIRA, A. V. M.** Localized competitive advantage, entry and price reactions in the Brazilian air industry. Mimeo. Department of Economics, University of Warwick, set. 2003.

**OLIVEIRA, Thaís Ferreira Lopes; CELESTINO, Victor Rafael Rezende.** Judicialização do transporte aéreo: uma aplicação de aprendizado de máquina. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 25, n. 3, p. 149-177, 2025. Disponível em: <https://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/3097>.

**OTSUSCHI, Lucas Guilherme de Queiroz.** **Proteção do Consumidor no Comércio Eletrônico: A Importância da Aprovação do PL 3.514/2015.** 2021. Monografia (Graduação em Direito) - Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2021.

**PASQUALOTTO, Adalberto.** Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, n. 9, out./dez. 2009.

**PASQUALOTTO, Adalberto.** Sobre o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e a vulnerabilidade política dos consumidores. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 89, p. 13–34, 2013.

**PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PRADO FILHO, José Inácio Ferraz de Almeida.** Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 13-48, jan./abr. 2016.

**PEREZ, Marcos Augusto.** As agências reguladoras no direito brasileiro: origem, natureza e função. In: **SÉRIE DIREITO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – Agências Reguladoras e Defesa do Consumidor: Estudos em Homenagem ao Professor Djacon Barbosa da Cunha.** Curitiba: Juará, 2016.

**PESSOA, Átila Vinicius de Carvalho.** **Análise da Lei nº 13.848/2019 – Lei Geral das Agências Reguladoras.** Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2022.

**PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos.** CDC e serviços públicos: balanços e perspectivas. In: **MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; OLIVEIRA, Amanda Flávio de.** **25 anos do CDC: trajetórias e perspectivas.** São Paulo: RT, 2016.

**PIERONI, Aline Martinez.** Princípios gerais e princípios contratuais: Código Civil × Código de Defesa do Consumidor. **Revista Brasileira de Direito Civil**, v. 28, n. 2, 2021.

**PINHEIRO, Luís de Lima.** Breves Notas sobre o Direito Aplicável ao Contrato de Transporte Aéreo Internacional, In: **Estudos de Direito Aéreo**, Dário Moura Vicente (Coord). Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, 2012.

**PIOVESAN, Flávia.** Hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: Jurisprudência do STF. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, a. 1, n. 6, jan./dez. 2008.

**PLACHA**, Gabriel. Os impactos e as perspectivas da regulação estatal sobre as atividades econômicas. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 251-270, jul./dez. 2010.

**PORTUGAL**. Decreto-Lei n.º 5/2013, de 17 de janeiro. Cria o Conselho Nacional do Consumo. **Diário da República Eletrónico**, Lisboa, n.º 11, 17 jan. 2013.

**PRATES NETO**, Otacílio. **A Atuação dos Tribunais de Contas e o Controle das Agências Reguladoras à luz da Lei Federal nº 13.848/2019: abordagem das modalidades de interação nas atividades regulatórias, com foco no Estado da Bahia**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União, 2023.

**PROJETO DE LEI Nº 3.514, DE 2015**. Art. 49-A. Sem prejuízo do direito de rescisão do contrato de transporte aéreo antes de iniciada a viagem... **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 23 nov. 2015.

**RAMALHO**, Pedro Ivo Sebba (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

**RAGAZZO**, Carlos Emmanuel Joppert. Coordenação efetiva e sistematização: novas tendências da melhora da qualidade regulatória no Brasil. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 513-536, 2018.

**REBOUÇAS**, Marina de Siqueira Campos. **As agências reguladoras e o risco da captura: os desafios para uma maior autonomia do sistema regulatório brasileiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

**RODRIGUES**, C. B. L. **Tarifas aéreas: evolução da regulação**. Apresentação ao NECTAR, São José dos Campos, 29 mar. 2005.

**RODRIGUES**, R. A. **O mercado de aviação doméstica no Brasil: o processo de desregulação comparado com a experiência norte-americana, sob o enfoque da teoria positiva da regulação**. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

**ROMERA**, M. P. **A regulação na indústria de transporte aéreo de passageiros: uma análise sob a ótica da teoria política positiva da regulação**. 2000. Monografia – Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

**SANTANA**, Héctor Valverde; **VIAL**, Sophia Martini. Proteção internacional do consumidor e cooperação interjurisdicional. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 397-418, 2016.

**SANTOS**, Maxwell Gomes dos; **VELOSO**, Hugo Oliveira; **MUZZI FILHO**, Carlos Victor. O poder de regulamentação das agências reguladoras e o princípio da legalidade: limites e possibilidades. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 7, n. 2, p. 35-53, jul./dez. 2021.

**SARLET**, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Liv. Do Advogado, 2009.

**SCHWARTZ**, Fabio. **Manual de direito do consumidor: tópicos e controvérsias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2019. E-book.

**SENADO FEDERAL**. Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor. **Relatório e Anteprojeto**. Brasília: Senado Federal, 2012.

**SEIXAS**, Luiz Felipe Monteiro. **Cooperação regulatória entre autoridades antitrustes e agências reguladoras: análise empírica e institucional do Conselho Administrativo de Defesa Econômica**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Governança e Controle da Regulação) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, DF, junho 2024.

**SEVERINO**, Mariana Rocha Sousa. **As agências reguladoras e o direito do consumidor: limites e desafios da necessidade de atuação estatal no âmbito das relações de consumo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

**SILVA E SILVA**, Artenira da; **RAMOS**, Edith Maria Barbosa; **LEAL**, David Abdalla Pires. O poder normativo das agências reguladoras no Brasil: origem, conteúdo e limites. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 27, p. 27-37, set./dez. 2018.

**SILVA**, Fernando Quadros da. **Controle judicial das agências reguladoras: a contribuição do processo civil brasileiro**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2012.

**SILVA**, Fernando Quadros da. **Agências reguladoras: a sua independência e o princípio do Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Ed. Juruá, 2002.

**SILVEIRA**, Andre Bueno da. Doutrina Chevron no Brasil: uma alternativa à insegurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 109-146, set./dez. 2017.

**SILVEIRA**, J. A. **Transporte Aéreo Regular no Brasil: análise econômica e função de custo**. 2003. Dissertação de Mestrado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

**SOARES**, Maria Thereza Nogueira. **O PL 3514/2015 e sua relevância para a proteção do consumidor no e-commerce**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Rural do Semiárido – UFRSA, Mossoró/RN, 2023.

**SODRÉ**, Marcelo Gomes. **Agências reguladoras e tutela dos consumidores**. Série Pensando o Direito, n. 21, 2010.

**SPRÉA**, Daniel Mascoloti. **Evolução histórica do direito do consumidor**. Toledo Prudente: Centro Universitário, 2015.

**STAUB**, Gabriela Aline. **Informação, transparência e proteção do consumidor: análise da proteção de dados pessoais no direito do consumidor**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.

**STIGLER**, George J. **The theory of economic regulation**. The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 2, n. 1, p. 3–21, Spring 1971. Publicado pela RAND Corporation.

**STREMEL**, Felipe Bellozupko. **A participação social como meio de proteção dos direitos dos consumidores no processo regulatório do setor de telecomunicações**. 2013. Monografia (Pós-Graduação em Direito) – UniCEUB, Brasília, 2013.

**TARGA**, Maria Luiza Baillo. Diálogo das fontes pro homine: a coerência sistemática entre o Código de Defesa do Consumidor e a Convenção de Montreal sobre alguns aspectos do transporte aéreo internacional. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, Brasília, v. 110, n. 2, p. 214, jan./jun. 2019.

**TARGA**, Maria Luiza Baillo. Transporte aéreo internacional: a repercussão da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal e a necessária aplicação do Código de Defesa do Consumidor em defesa dos interesses dos passageiros. **Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, v. 25, p. 440-470, 2020.

**TARTUCE**, Flávio; **NEVES**, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book.

**TARTUCE**, Flávio; **NEVES**, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

**TAVARES**, M. P. O transporte aéreo doméstico e a lógica da desregulação. **SEAE, Documento de Trabalho**, 4 nov. 1999.

**TAVARES**, M. P. e **ROCHA**, B. M. “Crise, concorrência e regulação no transporte aéreo doméstico brasileiro”. In: **ROCHA**, B. M. (org.). **A regulação da infraestrutura no Brasil – balanço e propostas**. Ed. Thomson IOB, 2003.

**THEODORO JÚNIOR**, Humberto. **Direitos do consumidor**. 11. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

**THORSTENSEN**, Vera Helena; **ARIMA JÚNIOR**, Mauro Kiithi. Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE. **Working Paper 527 – CCGI nº 22**. São Paulo: FGV EESP, 2020.

**THURMANN**, Ernesto. As atividades reguladoras e a proteção dos consumidores. 10 out. 2016. In: **Direito do Consumidor – Agências Reguladoras**. Brasília: Biblioteca Virtual Siqueira Castro, 2019.

**TORRES**, C. R. A. Agências reguladoras: aspectos jurídicos e doutrinários. Origem e surgimento das agências reguladoras no Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande. 2006.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. Relatório de Auditoria Operacional sobre as Agências Reguladoras de Infraestrutura (Acórdão 031.996/2013-2). Brasília: TCU, 2013.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT)**. Acórdão 1795923, Relator: Antonio Fernandes da Luz, Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, julgamento em 01 dez. 2023, publicado no DJe em 23 jan. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/>.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT)**. Recurso Inominado Cível nº 0752867-06.2023.8.07.0016. Rel. Juíza Rita de Cássia de Cerqueira Lima Rocha. 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis do DF. Julgado em 19 abr. 2024. Acórdão nº 1847229. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br>.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP)**. Apelação Cível n.º 1010477-61.2020.8.26.0100, Rel. Des. João Camillo de Almeida Prado Costa, 19ª Câmara de Direito Privado, j. 25 set. 2020.

**U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION**. Guidance on the 24-Hour Reservation Requirement. [S.I.]: U.S. Department of Transportation, [s.d.]. Disponível em: <https://www.transportation.gov/airconsumer/notice-24hour-reservation>.

**UNIÃO EUROPEIA**. Consumer Protection Cooperation Regulation (EU) 2017/2394. Comissão Europeia. Disponível em: [https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-protection-cooperation-regulation\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-protection-cooperation-regulation_en).

**UNIÃO EUROPEIA**. Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores... **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 22 nov. 2011.

**UNIÃO EUROPEIA**. European Consumer Consultative Group (ECCG). EUR-Lex – Summaries of EU legislation. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-consumer-consultative-group.html>.

**UNIÃO EUROPEIA**. Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros... **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 17 fev. 2004.

**VALENTE**, Patricia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório: uma ferramenta de Estado**. 2010. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

**VALLE**, Mauricio Dalri Timm do; **PASINATTO**, Ana Paula. O exercício do direito de arrependimento nos contratos eletrônicos: o caso dos bilhetes aéreos. In: **Anais do 4º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede**, 2017.

**VERGARA**, Sylvia Helena Camargo. **Impacto dos Direitos dos Consumidores nas Práticas Empresariais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

**WIMMER**, Miriam; **PEIXOTO**, Elisa Vieira Leonel. Participação e Democracia nas Agências Reguladoras: como se conjugam Autonomia Decisória, Especialização Técnica e Participação Popular na ANATEL. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – EnANPAD 2008**, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.