

CONSELHEIRA TÂNIA REGINA SILVA RECKZIEGEL

CONSULTA: 0000214-20.2020.2.00.00007

RELATOR: Conselheira Tânia Regina Silva Reckziegel

REQUERENTE: TAM Linhas aéreas S/A

REQUERIDO: Conselho Nacional de Justiça – CNJ

OBJETO: CNJ - Dúvida - Necessidade - Autorização judicial - Viagem - Menores de 16 anos com filhos - Desacompanhados dos pais - Omissão - Resolução nº 295/CNJ.

ASSUNTO: Ato normativo.

DATA DE JULGAMENTO: 05.06.2020

EMENTA: CONSULTA. TAM LINHAS AÉREAS S.A. RESOLUÇÃO CNJ Nº 295/2019, RESOLUÇÃO CNJ Nº 131/2011 E PROVIMENTO Nº 103/2020. O ADOLESCENTE MENOR DE 16 ANOS ABSOLUTAMENTE INCAPAZ NÃO PODE SE RESPONSABILIZAR LEGALMENTE PELA VIAGEM DE SEU FILHO MENOR, PERANTE A COMPANHIA AÉREA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ORDENAMENTO JURÍDICO. ART. 3º DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS FORMULÁRIOS CONSTANTES DA RESOLUÇÃO CNJ N. 295/2019 PARA PREVER A AUTORIZAÇÃO DE VIAGEM POR REPRESENTANTE LEGAL DO ADOLESCENTE MENOR DE DEZESSEIS ANOS, ALÉM DOS OUTROS RESPONSÁVEIS JÁ PREVISTOS NOS FORMULÁRIOS. CONSULTA RESPONDIDA.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela TAM Linhas Aéreas S/A. (LATAM Airlines Brasil), com base no art. 89 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e no art. 103-B da Constituição Federal de 1988, em que apresenta dúvida quanto às medidas a serem observadas no embarque de adolescentes menores de 16 (dezesseis) anos desacompanhados e com o respectivo filho (genitor e filho absolutamente incapazes), uma vez que esse fato faz parte da realidade brasileira.

A consulente alega que o ECA não regulamenta expressamente a questão objeto da dúvida exposta, contudo, estabelece no art. 83, de modo geral, que nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveis sem expressa autorização judicial.

No mesmo sentido, consigna que o art. 4º da Resolução n. 130, de 8 de dezembro de 2009, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC dispõe sobre as regras para embarque de criança ou adolescente em voos domésticos e/ou internacionais em aeroportos no território nacional, mas não disciplina especificamente o embarque de menores de 16 (dezesseis) anos desacompanhados e com filho.

Pontua que a Resolução n. 295, de 13 de setembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça tem como um de seus objetivos uniformizar a interpretação dos artigos 83 a 85 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990), tendo regulamentado em seu art. 2º as hipóteses em que não será exigida a autorização judicial para viagens de criança ou adolescente dentro do território nacional, razão pela qual solicita manifestação do CNJ sobre a consulta formulada.

Entende que o adolescente menor de 16 (dezesseis) anos não possui capacidade civil para autorizar o embarque de seu filho, ainda que comprovada a filiação por meio de certidão de nascimento, e manifesta-se no sentido de ser indispensável a autorização dos avós para o embarque dos menores desacompanhados, o que gera segurança jurídica para a companhia aérea.

Assim, destaca (Id 3851057): “o cerne da controvérsia delineada nesta consulta é: a mãe/o pai menor poderá viajar com seu filho, desacompanhada(o) de seus pais, apenas com a autorização destes exigida pela lei? O filho da menor necessita de autorização de seus avós além da devida comprovação da filiação?”

Por fim, requer manifestação do Plenário deste Conselho sobre a questão, para que a resposta tenha caráter normativo geral, tendo em vista que a empresa aérea possui responsabilidade sobre a segurança de seus passageiros, e “alguns deles não possuem ciência de que o transporte aéreo representa riscos e consequências em caso de se proceder de forma contrária ao que determinam as regras de segurança”.

Considerando ser matéria afeta à Infância e Juventude, os autos foram encaminhados (Id 3889055) ao Fórum da Infância e da Juventude (FONINJ), instituído em caráter nacional e permanente por meio da Resolução CNJ n. 231/2016, o qual aprovou por unanimidade (item VIII do Id 391752) o parecer elaborado por membro do Fórum (Id 3917249) no sentido de que a Resolução CNJ n. 295 pressupõe que os pais (ascendentes) que acompanham ou autorizam o menor de 16 (dezesseis) anos a embarcar sejam maiores de idade, porquanto “a única hipótese legal em que um adolescente pode atuar civilmente, é quando emancipado, na forma da lei”.

Assim, o FONINJ entende que “se o pai ou mãe da criança tem menos de 16 (dezesseis) anos, não pode autorizar o filho a viajar e somente os responsáveis pelo pai/mãe podem fazê-lo” (Ids 3917249 e 3917252 – item VIII).

É o relatório.

VOTO

A dúvida suscitada pela empresa TAM LINHAS AÉREAS S/A. (LATAM AIRLINES BRASIL) atende aos preceitos do art. 89 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, porquanto é de interesse e repercussão gerais quanto à aplicação de dispositivos legais concernentes à Resolução CNJ n. 295,

de 13 de setembro de 2019, e, também, à Resolução CNJ n. 131, de 26 de maio de 2011, tendo em vista que a consulta não se limitou aos casos de embarque para voos nacionais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, regulamenta a autorização para viagem de crianças e adolescentes em âmbito nacional e internacional, em seu Capítulo II – Da Prevenção Especial, Seção III - arts. 83 a 85 – Da autorização para viajar.

Recentemente, com a entrada em vigor da Lei n. 13.812, de 16 de março de 2019, que instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, houve substancial alteração do art. 83 do ECA, acrescentando a necessidade de o adolescente menor de 16 (dezesseis) anos apresentar autorização para viajar desacompanhado dos pais ou dos responsáveis para fora da comarca onde reside, o que até então era exigido somente para crianças.

Art. 83. Nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveissem expressa autorização judicial. (Redação dada pela Lei n° 13.812, de 2019)

§ 1º A autorização não será exigida quando:

(...)

b) a criança ou o adolescente menor de 16 (dezesseis) anos estiver acompanhado: (Redação dada pela Lei n° 13.812, de 2019)

1) de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmente o parentesco;

2) de pessoa maior, expressamente autorizada pelo pai, mãe ou responsável.

Tratando-se de viagem ao exterior, o art. 84 do ECA prevê que a autorização judicial é dispensável se a criança ou o adolescente estiver na companhia de ambos os pais ou responsáveis; ou viajar na companhia de um dos pais, autorizado expressamente pelo outro, por meio de documento com firma reconhecida. No mesmo sentido é o que estabelece o art. 1º da Resolução CNJ n. 131, de 26 de maio de 2011:

Art. 1º É dispensável autorização judicial para que crianças ou adolescentes brasileiros residentes no Brasil viajem ao exterior, nas seguintes situações:

I) em companhia de ambos os genitores;

II) em companhia de um dos genitores, desde que haja autorização do outro, com firma reconhecida;

III) desacompanhado ou em companhia de terceiros maiores e capazes, designados pelos genitores, desde que haja autorização de ambos os pais, com firma reconhecida.

Aliás, o art. 251 do ECA prevê a prática de infração administrativa por aquele que transporta criança ou adolescente, por qualquer meio, sem observância do disposto nos arts. 83 a 85 do Estatuto, sendo passível de pagamento de multa.

Pontua-se, nesse panorama, que a Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018, conhecida como Lei de Desburocratização, estabeleceu em seu art. 4o, VI,[1] que fica dispensada a exigência de apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

No âmbito da ANAC, o art. 2º, parágrafo 4º, assim estabelece:

4o Em se tratando de criança ou adolescente:

I – no caso de viagem e território nacional e se tratando de criança, deve ser apresentado um dos documentos previstos no *caput* ou certidão de nascimento do menor – original ou cópia autenticada – e documento que comprove a filiação ou parentesco com o responsável, observadas as demais exigências estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Vara da Infância e Juventude do local de embarque;

II - no caso de viagem internacional, o documento de identificação é o passaporte ou outro documento de viagem válido, observado o rol constante no art. 1o do Decreto n. 5.978, de 4 de dezembro de 2006, sem prejuízo do atendimento às disposições do Conselho Nacional de Justiça, às determinações da Vara da Infância e da Juventude do local do embarque e às orientações da Polícia Federal – DPF.

Diante desse espectro normativo, considerando as dificuldades enfrentadas pelas autoridades que exercem controle de trânsito de pessoas, especialmente crianças e adolescentes; considerando a necessidade de uniformização da interpretação dos arts. 83 a 85 do ECA; considerando a Resolução CNJ n. 131/2011 - que dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes, bem como a edição da Lei n. 13.812/2019 e da Lei n. 13.726/2018, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 295, de 13 de setembro de 2019, para regulamentar a autorização de viagem nacional para crianças e adolescentes menores de 16 (dezesseis) anos, contendo modelos de formulários a serem preenchidos por pai, mãe, tutor, guardião ou responsável que autoriza a viagem do menor perante a companhia aérea.

O aludido ato normativo reitera, em seu art.1o, a regra de que depende de autorização judicial a viagem de criança ou adolescente menor de 16 (dezesseis) anos desacompanhado de seus pais ou responsáveis, para fora da comarca onde reside, e destaca as hipóteses em que fica dispensada a apresentação da referida autorização, entre elas:

Art. 2º A autorização para viagens de criança ou adolescente menor de 16 anos dentro do território nacional não será exigida quando:

(...)

II – a criança ou o adolescente menor de 16 anos estiver acompanhado:

a) de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmente o parentesco;

e

b) de pessoa maior, expressamente autorizada por mãe ou pai ou por responsável, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade.

III – a criança ou o adolescente menor de 16 anos viajar desacompanhado expressamente autorizado por qualquer de seus genitores ou responsável legal, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade; e

IV – a criança ou adolescente menor de 16 anos apresentar passaporte válido e que conste expressa autorização para que viagem desacompanhados ao exterior.

Na interpretação das hipóteses constantes das Resoluções CNJ n. 295/2019 e n. 131/2011, pressupõe-se que o país (ascendentes) que acompanham ou autorizam a viagem de uma criança sejam absolutamente capazes, tendo em vista que um adolescente menor de 16 (dezesseis) anos não pode ser responsável por sua própria viagem, tampouco pela viagem de outro menor, ainda que comprovada a filiação.

Em que pese não haver menção expressa no ECA ou nas Resoluções do CNJ de que o menor de 16 anos – absolutamente incapaz - não possui capacidade civil para autorizar a viagem de seu filho menor, a interpretação sistemática das aludidas normas com o ordenamento jurídico, em especial com o Código Civil de 2002, revela a interpretação a ser dada aos atos normativos deste Conselho.

Conforme estabelecido pelo art. 3º do Código Civil, por um critério etário objetivo, são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos de idade.

Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Enquanto a capacidade de direito é atribuída inerente à condição humana, sendo a aptidão genérica para contrair direitos e obrigações na ordem civil, na qualidade de sujeito (art. 1º do Código Civil de 2002), a capacidade de fato se traduz na possibilidade de se praticarem e exercerem – pessoalmente - os atos da vida civil. Traduz um poder de autodeterminação e de discernimento, reunindo capacidades psíquicas de compreender as consequências de seus atos. Aqueles que não são dotados de capacidade de fato são denominados incapazes, e o legislador ordinário foi claro ao prever taxativa e exclusivamente a incapacidade absoluta aos menores de 16 (anos).

Assim, extrai-se das aludidas Resoluções CNJ n. 295/2019 e n. 131/2011 que, em todos os momentos em que consignado que a companhia ou autorização dos pais é motivo para dispensa de autorização judicial (regra geral do art. 83, *caput*, do ECA), pressupõe-se serem os pais pessoas capazes - maiores de idade ou emancipados[2]. Todavia, na hipótese de se tratar de genitor adolescente menor de 16 anos, deve-se entender que seu consentimento poderá ser suprido por autorização expressa de seu representante legal, de acordo com as disposições expressas no Código Civil de 2002.

Nesse sentido, o art. 1.634, VII, do Código Civil, ao tratar do exercício do poder familiar, esclarece que compete aos pais representar os filhos menores de 16 anos, judicial e extrajudicialmente, nos atos da vida civil em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento.

Verifica-se do art. 2º da Resolução n. 295/2019 que, para que a companhia aérea autorize a viagem de adolescente menor de 16 (dezesseis) anos, absolutamente incapaz, desacompanhado de seu representante e na companhia de seu filho (também absolutamente incapaz), para fora de comarca contígua à da residência da criança ou do adolescente, em âmbito nacional, é necessária a verificação de um dos seguintes requisitos, em relação a cada um dos menores – tendo em vista que a autorização para que o adolescente viaje não supre a necessidade de se verificar a responsabilização quanto à viagem de seu filho(a):

- autorização judicial; ou
- autorização de um dos genitores (desde que capaz) por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade;
- autorização de representante legal do genitor menor de 16 anos, ou de responsável legal, em ambos os casos por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade; ou
- passaporte válido do menor de idade no qual conste expressa autorização para que este viaje desacompanhado ao exterior.

Ao estabelecer em seu art. 2º, III, a possibilidade de o menor desacompanhado viajar com autorização dada pelos pais ou por responsável legal, a Resolução CNJ n. 295/2019 já prevê o fato de que existem situações impeditivas de que os próprios pais se responsabilizem pela viagem de seus filhos (uma delas é a incapacidade absoluta do genitor).

Contudo, importante observar que a primeira parte dos formulários anexos à Resolução CNJ n. 295/2019 registra a identificação da pessoa que autoriza a viagem do menor apenas na qualidade de: (...) MÃE, (...) PAI, (...) TUTOR(A) ou (...) GUARDIÃO(O). Sugiro, aqui, a inclusão de (...) REPRESENTANTE LEGAL DO MENOR DE 16 ANOS, mantendo-se os demais termos do formulário, conforme transcrito abaixo. Desse modo, apesar de os dispositivos das Resoluções serem interpretados à luz do Código Civil e contemplarem a possibilidade de autorização por pai, mãe ou responsável legal, o formulário irá prever expressamente a hipótese de autorização de viagem de filho do adolescente menor de 16 (dezesseis) anos pelo representante legal do pai ou mãe impúbere.

Assim, na hipótese questionada pela empresa consulente, os avós da criança poderiam, sim, assinar as duas autorizações de viagem: a do(a) adolescente menor de 16 anos, na qualidade de pai ou mãe; e a da criança (filho(a) do adolescente), na qualidade de representante do genitor que é adolescente absolutamente incapaz. Nesse segundo caso, os avós da criança podem não se encaixar na qualidade de tutor, guardião, pai ou mãe, sendo, mais precisamente, representante legal do adolescente menor de 16 anos, genitor incapaz.

FORMULÁRIO DE AUTORIZAÇÃO DE VIAGEM NACIONAL

PARA CRIANÇAS OU ADOLESCENTES – Res.: /2019- CNJ Válida até ___/___/20___.

Eu, _____,
Cédula de Identidade no _____, expedida pela _____, na data de ____/____/____,
CPF _____ no _____
Endereço de domicílio _____
Cidade _____
U F : _____
Telefone de contato: _____ (____) _____,
na qualidade de (...) MÃE (...) PAI (...) TUTOR(A) (...) GUARDIÃ(O) (...) REPRESENTANTE
LEGAL DO MENOR DE 16 ANOS.

AUTORIZO a circular livremente, dentro do território nacional,
_____ nascida(o) em ____/____/____,
natural de _____,
Cédula de Identidade no _____, expedida pela _____, na data de ____/____/____,
CPF _____ no _____
Endereço de domicílio _____
Cidade _____
UF: _____

DESDE QUE ACOMPANHADA(O) DE
_____ Cédula de Identidade nº _____, expedida pela _____, na data de ____/____/____,
CPF _____ nº _____
Endereço de domicílio _____
Cidade _____
U F : _____
Telefone de contato: _____ (____) _____,
Local/Data: _____ de _____ de _____ 20____.
Assinatura: _____

(assinatura de mãe, ou pai, ou responsável legal)
(Reconhecer firmas por semelhança ou autenticidade)

A Resolução CNJ n. 131/2011 dispôs sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes brasileiros, e foi instituída como uma medida desburocratizante, a qual possibilitou que a autorização de viagem internacional fosse concedida pelos próprios representantes da criança ou do adolescente, por documento particular com firma reconhecida, dispensando, para as hipóteses lá tratadas, autorização judicial, tendo no entanto, o cuidado de observar a necessária segurança para um procedimento desta natureza.

Aliás, importa observar que a inclusão do adolescente no art. 83 do ECA se deu por lei que tem por escopo evitar o desaparecimento de crianças e adolescentes, Lei n. 13.812/2019, a qual instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas.

Nessa linha de entendimento, a interpretação aqui exposta se aplica tanto aos dispositivos pertinentes às viagens nacionais quanto às internacionais (Resolução CNJ n. 295/2019 e Resolução CNJ n. 131/2011), os quais devem ser lidos de forma compatível com as disposições acerca de capacidade civil da Lei n. 10.406/2002 - Código Civil, de forma a maximizar a segurança jurídica dos atos reconhecidos pela companhia aérea que autoriza o embarque de dois menores absolutamente incapazes desacompanhados.

Não há como dissociar o teor do art. 3o do Código Civil das hipóteses de dispensa de autorização de viagens nacionais e internacionais de crianças e adolescentes, sob pena de incorrer em indesejável descompasso entre as normas do ordenamento jurídico. Ou seja, é necessário que, em qualquer hipótese, a responsabilidade pela viagem de ambos os menores desacompanhados recaia sobre pessoa(s) capaz(es), tendo em vista as expressas disposições do Código Civil de 2002, que devem conviver harmonicamente com as Resoluções n. 295/2019 e 131/2011 do CNJ.

Nesse contexto, afigura-se aplicável - também às viagens internacionais, o entendimento de que a autorização/acompanhamento dos pais somente terá validade jurídica para fins de responsabilização quanto à viagem de seu filho menor de 16 (dezesesseis) anos, quando forem absolutamente capazes, ou então, forem representados nos termos da lei. Do contrário, ensejar-se-ia uma grave incongruência decorrente da imposição de regras mais rígidas para viagens nacionais do que internacionais.

Por derradeiro, consigna-se que o entendimento aqui firmado também se aplica ao Provimento n. 103, de 4 de junho de 2020, da Corregedoria Nacional de Justiça, que entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a data de publicação, o qual dispõe sobre a autorização eletrônica de viagem nacional e internacional de crianças e adolescentes de até 16 (dezesesseis) anos desacompanhados de um ou de ambos os pais.

Ante o exposto, conheço da Consulta e respondo-a no sentido de que:

- os dispositivos da Resolução CNJ n. 295/2019, da Resolução CNJ n. 131/2011 e do Provimento n. 103/2020 devem ser lidos de forma a maximizar a efetividade das normas subjacentes ao dever constitucional de proteção à criança e ao adolescente, em harmonia com o instituto da capacidade civil expresso no art. 3º do Código Civil de 2002.
- quando desacompanhados, ambos os menores - adolescente menor de 16 anos e seu filho - necessitam de autorização judicial ou de pessoa capaz que os represente na forma da lei, tendo em vista

que a autorização para que o adolescente viaje não supre a necessidade de autorização para que seu filho, menor de idade, também viaje.

c) proponho alteração dos formulários de autorização de viagem constantes da Resolução CNJ n. 295/2019, para que prevejam expressamente o representante do menor de 16 (dezesseis) anos como apto a autorizar a viagem do(a) filho(a) de adolescente impúbere, acompanhado(a) somente do genitor absolutamente incapaz, ainda que comprovada a filiação.

Intimem-se todos os órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário Nacional, com exceção do Supremo Tribunal Federal, para efeitos do disposto no art. 89, §2º, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça.

Após, archive-se.

É como voto.

Brasília, data registrada no sistema.

TÂNIA REGINA SILVA RECKZIEGEL
Conselheira relatora

[1] Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

[2] Art. 5º. A menoridade cessa aos 18 (dezoito) anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil.

Parágrafo único. Cessará, para os menores, a incapacidade:

I – pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver 16 (dezesseis) anos completos;

II – pelo casamento;

III – pelo exercício de emprego público efetivo;

IV – pela colação de grau em curso de ensino superior;

V – pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com 16 (dezesseis) anos completos tenha economia própria.