



# **OUVIDORIA/ANAC**

## **Relatório Semestral**

**Julho 2007**

## **Sumário**

### **1- Apresentação**

### **2- Pressuposto basilar: Ouvidoria é participação cidadã na gestão pública.**

### **3- A Ouvidoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC): Base Legal; Competência e atribuições.**

#### **3.1. Cargos efetivos da Ouvidoria**

#### **3.2. Regimento Interno**

#### **3.3. Diferenças de Competências Legais : Ouvidoria, Assessoria de Relações com os Usuários (ARUS), Seção de Aviação Civil (SAC).**

##### **3.3.1. Competência da Assessoria de Relações com os Usuários - ARUS**

##### **3.3.2. Competência das Seções de Aviação Civil (SAC)**

##### **3.3.3. Exemplos de Manifestações de Usuários do Sistema de Aviação Civil**

### **4- A Implantação da Ouvidoria da ANAC**

#### **4.1. Diagnóstico Organizacional;**

#### **4.2. Projeto de Implantação da Ouvidoria “Modelo Conceitual”**

#### **4.3. Formas de Atendimento e Encaminhamento de Manifestações**

##### **4.3.1. Fluxograma de Encaminhamento de Manifestações feitas à Ouvidoria/ANAC**

#### **4.4. Operacionalização do Projeto de Implantação da Ouvidoria/ ANAC**

### **5- Manifestações dos órgãos administrativos da ANAC com vistas ao aprimoramento de seus serviços.**

#### **5.1. ARUS – Assessoria de Relações com os Usuários**

#### **5.2. Gerência Regional 1**

#### **5.3. Gerência Regional 3**

5.4. Gerência Regional 6

5.5. Gerência Regional 7

6- Quadros de manifestações externas recebidas pela Ouvidoria da ANAC, a partir de janeiro de 2007

7- Proposições políticas e de medidas em defesa do aperfeiçoamento dos serviços prestados pela ANAC em cumprimento de sua destinação legal.

8 - Equipe de Servidores

9 - Anexos –

9.1. Portaria 676, de 13/11/2000, que aprova as condições gerais de transporte aéreo

9.2. Notas Técnicas 1, 2, 3 e 4

9.3. Memorando Circular 51, de 25/06/2007, que propõe a criação de Ouvidorias pelas companhias aéreas

9.4. Quem é a Ouvidora

## I – Apresentação

O presente “Relatório da Ouvidoria da ANAC”, referente ao período de janeiro a junho de 2007, pretende, em cumprimento às disposições legais, prestar contas de suas ações para a implantação e consolidação das condições de sua estruturação conceitual e delimitação de seu campo de competência e atribuições legais; de suas ações para sua estruturação material e de recursos humanos, além de registrar suas ações voltadas ao cumprimento de sua missão maior que é a defesa dos direitos dos cidadão/usuário da aviação civil brasileira.

O processo de implantação da Ouvidoria da ANAC, em andamento, desenvolve-se num cenário bastante aflitivo e conturbado para a aviação civil brasileira que, popularmente, ficou conhecido como “a crise do apagão aéreo”. A Ouvidoria inicia seus trabalhos em janeiro de 2007, encontrando a ANAC em seu segundo ano de funcionamento, em substituição ao Departamento de Aviação Civil (DAC), atendendo à necessidade de desmilitarizar a aviação, num processo de transição complexo e conflituoso que resultou na perda de quadros técnicos importantes.

Com a ANAC fortemente abalada, em sua rotina e cotidiano funcional, por sucessivas crises, vivendo os primeiros passos de um complexo processo de transição de competências e atribuições, que por si só, deveria exigir a atenção privilegiada de seus dirigentes, faz-nos ressaltar o fato de que as precárias condições de organização burocrática acabaram por se transformar em mais um obstáculo importante para o êxito do processo de transição.

Uma instituição que em seus primeiros meses de existência enfrentou crises relevantes - que se iniciaram em 19 de junho de 2006, com os vários problemas da Varig, passando pelo trágico acidente da Gol, em 29 de setembro do mesmo ano - com o problema do controle do tráfego aéreo, com graves acontecimentos e conflitos nos aeroportos brasileiros, avolumando-se as violações dos direitos dos cidadãos, usuários da aviação civil.

Neste contexto caótico, onde a ANAC precisava estar fortalecida em suas bases estruturais e de recursos humanos para socorrer ativamente o cidadão/usuário na

proteção de seus direitos, ela estava ainda, nos primórdios de sua organização gerencial, funcional e material. O que se viu deixou a todos insatisfeitos.

O cenário de crise revelou o total despreparo das companhias aéreas no atendimento aos seus consumidores, o que fez aumentar as reclamações e as denúncias do cidadão/usuário na ANAC, especialmente através das SAC, (Seções de Aviação Civil), da Assessoria de Relações com os Usuários (ARUS) e da Ouvidoria/ANAC, demandando, urgentemente, que políticas e programas de defesa dos usuários da aviação civil transforme-se em eixo fundamental do exercício regulatório da ANAC.

Assim, em condições ainda precárias, abrimos as portas da Ouvidoria para o recebimento de manifestações da cidadania brasileira, conscientes de que esta atitude se impunha diante do grave momento que atravessávamos.

Alguns princípios podem ser considerados como balizadores da nossa atuação. A nossa perspectiva está voltada para o resgate da **dimensão humanística do processo regulatório**.

No mundo regulatório do mercado da aviação civil, para além dos imperativos da ordem econômica, da técnica e do desenvolvimento tecnológico, deve estar colocada a dignidade da pessoa humana, razão de ser da missão dos entes públicos.

Este Relatório pretende se apresentar como registro do diálogo, em muitos momentos difícil, em muitos outros, bastante produtivo e enriquecedor com os setores dirigentes da ANAC, com o objetivo de defender os direitos dos usuários da aviação civil no âmbito da atuação e dos serviços desta Agência. Não foram poucas as dificuldades de interlocução produtiva com os órgãos dirigentes, nesse cenário crítico e turbulento em que se encontra a ANAC, nos últimos seis meses. As reuniões do Colegiado de Diretores acontecem, não raro, em clima tenso, agravado por conflitos entre opiniões dos participantes, sem uma dinâmica organizada por uma metodologia capaz de garantir o seu desenvolvimento eficaz (o que começou a ser realizado, efetivamente, somente nas últimas reuniões).

Por outro lado, a definição pelo colegiado generalista, sem atribuições definidas, dificultou enormemente a agilidade desejada no processo decisório. Pelo que pudemos observar, a função regulatória e fiscalizadora foram prejudicadas, em razão de procedimentos administrativos não estruturados, no âmbito do Colégio de Diretores.

Além disso, a falta de recursos humanos, capacitados para o fiel cumprimento da tarefa fiscalizatória comprometem, em suas bases, o cumprimento das normas regulatórias e, em consequência, atingem em seu âmago os direitos dos consumidores dos serviços da aviação civil.

Diante desse quadro, com direito a voz, sem voto, a Ouvidoria enfrentou obstáculos para se fazer ouvir efetivamente. Em diversas ocasiões, nos posicionamos por uma priorização da problemática dos direitos dos cidadãos usuários da aviação civil, com sugestões de medidas em sua defesa, contidas no título **7- Proposições políticas e de medidas em defesa do aperfeiçoamento dos serviços prestados pela ANAC em cumprimento de sua destinação legal**, deste Relatório.

Apesar do tratamento respeitoso e cordial, com o qual fomos acolhidos, e do apoio das Superintendências e Gerências Regionais para o atendimento de nossas demandas, é fato que do ponto de vista da missão regulatória, nossas proposições ainda não tiveram a acolhida prioritária que pretendíamos. Por outro lado, estamos avançando para a estruturação devida da Ouvidoria, buscando solução para que possamos agilizar a resposta aos usuários demandantes de nossos serviços. Estamos trabalhando, ainda, sem uma central informatizada de atendimento ao cidadão, dificultando enormemente o acompanhamento preciso das manifestações, tanto pelo demandante, como por nossa equipe, e a agilidade de fornecimento de dados estatísticos, fundamental para diagnósticos sobre a atuação dos órgãos da ANAC.

Os quadros que apresentamos neste Relatório são resultado do trabalho artesanal de nossa equipe, que efetuou o levantamento a partir dos registros das correspondências e dos e-mails que recebemos. Estamos trabalhando arduamente para operarmos à altura da responsabilidade que nos é atribuída. Encontra-se em andamento, com previsão para início de funcionamento no final de agosto, um sistema informatizado

para Ouvidorias desenvolvido pelo SERPRO, e já em utilização por outros órgãos federais. A medida foi resultado de uma conjugação de esforços com a Superintendência de Administração e Finanças (SAF), para que tenhamos a estruturação desta Central com a customização ideal às nossas atribuições.

Por outro lado, impõe-se uma nova determinação legal para a constituição de um quadro técnico de servidores, para a Ouvidoria. Resta evidente que com a atual previsão legal que estabelece apenas o cargo de Ouvidora e uma auxiliar técnica, não há como firmarmos uma Ouvidoria à altura da complexidade de demandas que se dirigem à ANAC. Ressalto que, graças ao apoio da Superintendência de Administração e Finanças (SAF), conseguimos a contratação de três funcionárias terceirizadas com as quais organizamos um coletivo que vem se capacitando na labuta diária, pelo firme propósito de constituir-se em advocacia pública na defesa dos usuários da aviação civil. Uma das maiores dificuldades encontradas, no entanto, é que a ANAC e as gerências regionais são distribuídas pelo país e se constituem em órgãos com problemas específicos e regionais a serem conhecidos e vistos de perto e as funcionárias da Ouvidoria não podem viajar porque prestam serviço por meio de uma empresa terceirizada.

A Ouvidoria, a partir da escuta atenta de múltiplas manifestações de âmbito interno e externo, sempre no intuito de colaborar criticamente com o órgão regulador para a excelência de seus serviços, documenta, nesse instrumento, as suas mais expressivas proposições para a inclusão prioritária dos direitos dos cidadãos na agenda regulatória e fiscalizatória da ANAC.

**Faz-se necessário ressaltar que importantes medidas adotadas pela Diretoria da ANAC são sinais que indicam o firme propósito dos setores dirigentes da ANAC de firmarem a marca da defesa dos direitos dos cidadãos usuários da Aviação Civil no marco regulatório do setor.**

Entre elas destacam-se :

- **Resolução e a abertura de Consulta Pública sobre overbooking** , instaurada dia 23/05, no sentido de estabelecer regras de compensação aos passageiros, com prazo

de envio de contribuições até 10/07, pelo endereço eletrônico [consultapublica.ssa@anac.gov.br](mailto:consultapublica.ssa@anac.gov.br);

- **Reunião com companhias aéreas em 03/07**, com a presença de representantes da TAM, GOL, Oceanair, BRA e VRG Linhas Aéreas, bem como do Comando da Aeronáutica; para traçar metas e ações conjuntas para o melhor atendimento e informações mais precisas ao usuário do transporte aéreo; e definir uma parceria entre a ANAC e as companhias aéreas visando identificar e superar eventuais gargalos operacionais na infra-estrutura dos aeroportos.

- Lançamento dia 18/05 pelo presidente da ANAC, Milton Zuanazzi, de **sistema digital de caneta e formulário** com o objetivo de registrar reclamações de passageiros do transporte aéreo. O novo sistema vai efetuar o registro de ocorrência emitido pelo passageiro nos aeroportos e deve entrar em vigor até o final de agosto nas 60 sacs em todo o país. Com o software, o processamento da informação será on-line. **Após o preenchimento do Registro de Ocorrência, o passageiro receberá o protocolo da reclamação pelo celular e uma cópia por e-mail.**

- **Aprovação da Resolução nº009 sobre normas de acesso adequado aos transporte aéreo para passageiros portadores de necessidades especiais.** A Resolução nº 009 publicada no Diário Oficial de 14/06, substitui a IAC 2508-0796 de 1 de junho de 1996. O texto passou por consulta pública, contou com a colaboração de várias entidades ligadas ao tema e se adequou as normas de acessibilidade à legislação estabelecida pela Organização de Aviação Civil (OACI), em vigor desde 2005.

Cumpre-nos ainda destacar que estávamos em vias de conclusão deste Relatório, quando fomos surpreendidos por mais um trágico e doloroso acidente aéreo da história da aviação civil brasileira, que acarretou a morte de 199 pessoas, no Aeroporto de Congonhas, São Paulo, em 17 de julho de 2007. Nesse triste e lamentável episódio, agravou-se a crise no Sistema de Aviação Civil, cuja dimensão, desenvolvimento e conclusão, ainda não têm contornos claros e definidos.

Na maior brevidade possível faremos uma avaliação rigorosa dos recentes acontecimentos, com a tabulação das manifestações da cidadania brasileira que nos chegam, de forma avassaladora, a cada dia, e apresentaremos novo Relatório com o nosso posicionamento reflexivo, crítico e propositivo sobre o papel e a atuação da ANAC diante do grave e problemático quadro em que se encontra hoje a gestão do Sistema de Aviação Civil brasileiro.

Por fim, gostaríamos de agradecer a cada servidor da ANAC, em todos os seus níveis, que entenderam, respeitaram, apoiaram e facilitaram a ação finalística da Ouvidoria, nesses seis meses inaugurais.

Alayde Avelar Freire Sant'Anna

Ouvidora/ANAC

## **2- Pressuposto basilar: Ouvidoria é participação cidadã na gestão pública.**

O Estado Democrático de Direito é aquele que possibilita a legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação cidadã no processo político, na gestão pública, nas decisões do Governo e no controle da Administração Pública. Sem a participação popular, característica essencial do Estado de Direito Democrático, não podemos falar em Estado Democrático de Direito.

A partir da década de 80, com o fortalecimento da democracia participativa ocorrido na Europa e na América Latina, resultado da democratização do leste europeu e da redemocratização de vários países latino americanos, foram criadas as condições necessárias para a constituição do instituto do Ombudsman na Europa, abrindo caminho para sua implantação na América Latina.

A figura do Ouvidor é conhecida no Brasil desde o período colonial. Em 1549, Tomé de Sousa nomeou o primeiro Ouvidor-Geral do Brasil, Pero Borges. Todavia, sua função era de representar a administração da justiça real portuguesa, atuando como o juiz de hoje em nome do rei. Evidente que o conceito colonial para o termo ouvidor não se coaduna com o instituto sueco, nem com o conceito empregado modernamente no Brasil.

A consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, estabeleceu canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos que facilitaram a circulação das informações, aumentaram a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública, ampliaram os mecanismos de controle e permitiram a transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

Entre esses canais, situa-se o instituto da Ouvidoria, reflexo do crescimento da democracia participativa que aproximou o cidadão do governo e da gestão pública brasileira, atuando como agente indutor no processo de participação popular, através do diálogo e da disponibilização de informações, ampliando o exercício da cidadania,

redirecionando o foco da administração pública para o atendimento ao cidadão e servindo como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público.

Esta aproximação diminui a desconfiança do cidadão em relação às instituições públicas ao perceber que suas reivindicações serão atendidas. Verifica-se ainda que, em decorrência da participação popular na administração pública, o cidadão tem a oportunidade de compreender o funcionamento da máquina administrativa e entender melhor como seus problemas individuais afetam questões de interesse coletivo.

A Ouvidoria é um sistema de atendimento que não se limita à recepção de reivindicações e denúncias, ela deve participar de todo o processo de implantação de políticas públicas, estabelecendo parâmetros com diretrizes gerenciais que balizarão a Administração Pública nas suas relações com o público. Cabe, ainda, à Ouvidoria propor a implantação de ações e mecanismos que incentivem o exercício da cidadania e possibilite ao administrador público a capacidade de análise e alteração de procedimentos.

O controle do mérito administrativo pressupõe que o Ouvidor disponha de poder propositivo, e não punitivo, realizando a função de indutor de reformas estruturais e funcionando como fator de renovação na instituição que atua como órgão de controle externo.

A autonomia funcional é fundamental para que o Ouvidor consiga defender o cidadão em sua plenitude diante dos erros e injustiças causados pelos agentes públicos, mesmo que estes ocupem cargos superiores na instituição que fiscaliza.

**A Ouvidoria visa estabelecer um relacionamento direto, a-burocrático, entre o cidadão e o ente público, propiciando a identificação de necessidades, distorções, erros e ilegalidades na administração. Atua no pós-atendimento e em âmbito administrativo.**

**Não há previsão legal expressa sobre Ouvidoria na Constituição Federal, nem em nenhuma lei complementar ou ordinária. Como base legal para a institucionalização de Ouvidorias no poder público, por meio da interpretação**

extensiva da Emenda Constitucional Nº. 19, de 4 de junho de 1998, é suficiente considerar o disposto no Art. 37, § 3º. *“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente”:*

*“I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.”*

### **3- A Ouvidoria da Agência Nacional de Aviação Civil: Base Legal, Competência e Atribuições**

A nomeação de Ouvidor para a Agência Nacional de Aviação Civil/ANAC está prevista na **Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005**, que lhe confere, através de mandato de 2 (dois anos), a autonomia funcional e administrativa indispensáveis ao fiel cumprimento de sua missão legal.

*Art. 18: O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para **mandato de 2 (dois) anos**.*

*& 1º Cabe ao Ouvidor receber pedidos de informações, esclarecimentos e sugestões, respondendo diretamente aos interessados e encaminhando, quando julgar necessário, seus pleitos à Diretoria da ANAC*

*& 2º O Ouvidor deverá produzir, semestralmente, ou quando a Diretoria da ANAC julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.*

O Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, ao dispor sobre a instalação, a estrutura organizacional e seu regulamento, em seu capítulo II, artigo 16, determina para a ANAC a seguinte estrutura organizacional:

*I – Diretoria;*

*a) Gabinete;*

*b) Assessoria Técnica;*

*II- Procuradoria;*

- III – Ouvidoria;*
- IV – Corregedoria;*
- V – Auditoria Interna;*
- VI – Conselho Consultivo;*
- VII – Superintendências; e*
- VIII – Unidades Regionais.*

*Parágrafo Único: O regimento interno disporá sobre a estrutura, competências, atribuições e organização das unidades que compõem a estrutura organizacional da ANAC.*

O mesmo dispositivo legal, em seu capítulo IV, artigo 29, determina como **competência da Ouvidoria:**

*I – receber, apurar e encaminhar à Diretoria reclamações, críticas e comentários dos cidadãos, usuários e prestadores dos serviços aéreos ou de infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica, atuando com independência na produção de apreciações sobre a atuação da ANAC;*

*II – receber denúncias de quaisquer violações de direitos individuais e coletivas, de atos legais, bem como de qualquer ato de improbidade administrativa, praticados por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente à atuação da ANAC; e*

*III – promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias, solicitando as providências necessárias ao saneamento das irregularidades e ilegalidades constatadas.*

*& 1º O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos, autos e documentos da ANAC e contará com o apoio administrativo adequado ao desempenho de suas funções, mantendo o sigilo das informações.*

*& 2º A Ouvidoria manterá sigilo da fonte e a proteção do denunciante, quando for o caso.*

*& 3º A Diretoria assegurará os meios adequados ao exercício das atividades da Ouvidoria.*

Em seu *Capítulo V, “Das atribuições dos Dirigentes”*, o mesmo regulamento, no seu artigo 38, determina que *ao Ouvidor incumbe:*

*I – receber pedidos de informação, esclarecimentos, reclamações, denúncias e sugestões, respondendo diretamente aos interessados;*

*II – planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da Ouvidoria, encaminhando providências, relatórios e apreciações objeto de sua atuação; e*

*III – produzir, quando oportuno, apreciações sobre a atuação da ANAC, e, semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades, encaminhando-o à Diretoria, à Auditoria, ao Conselho Consultivo e ao Ministério da Defesa.*

### **3.1. Cargos efetivos da Ouvidoria**

Vale ressaltar que, apesar de importância de suas atribuições, o mesmo dispositivo legal, em seu **anexo II**, que trata dos quadros demonstrativos dos cargos efetivos e comissionados da ANAC para a **Unidade Ouvidoria** dispõe, **apenas, de 2 (dois) cargos:**

1	<b>Ouvidor</b>	<b>CGE II</b>
1	<b>Assistente</b>	<b>CAS II</b>

Obs: Por conta de nossa atuação junto a Superintendência de Administração e Finanças (SAF) da ANAC, conseguimos a contratação de 3 (três) servidores terceirizados para a composição de uma equipe mínima de trabalho.

### 3.2. Regimento Interno

O Regimento Interno da ANAC, aprovado através da Resolução nº1, de 18 de Abril de 2006, em seu artigo 2º, dispõe sobre sua estrutura organizacional, em seu item II, e determina como **órgãos de assistência direta e imediata à Diretoria da ANAC:**

II – Órgãos de assistência direta e imediata á Diretoria da ANAC:

- a) Gabinete;
- b) Assessoria de Relações com o Usuários;
- c) Assessoria Parlamentar;
- d) Assessoria de Comunicação Social;;
- e) Assessoria Técnica;
- f) Ouvidoria;
- g) Corregedoria;
- h) Procuradoria;
- i) Auditoria Interna;
- j) Gerência-Geral de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos; e
- k) Gerência-Geral de Certificação de Produtos Aeronáuticos.

Com a constituição, por meio do Regimento Interno supracitado, de uma Assessoria de Relações com Usuários (adotando-se o mesmo modelo de atendimento público estabelecido pela ANATEL), ao iniciarmos os trabalhos da Ouvidoria fez-se necessário um esforço de elaboração conceitual para que fosse estabelecido, junto ao público interno e externo da Agência, a interpretação correta das competências de ambos os órgãos.

### 3.3. Diferenças de Competências Legais Ouvidoria, ARUS (Assessoria de Relações com os Usuários), SAC (Seção de Aviação Civil)

Conforme determina Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (Resolução Nº1, de 18 de abril de 2006), em seu art. 20, à **Ouvidoria** compete:

*I - receber, apurar e encaminhar à Diretoria reclamações, críticas e comentários dos cidadãos, usuários e dos prestadores dos serviços aéreos ou de infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica, atuando com independência na produção de apreciações sobre a atuação da ANAC;*

*II - receber denúncias de quaisquer violações de direitos individuais ou coletivos, de atos legais, bem como de qualquer ato de improbidade administrativa, praticados por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente à atuação da ANAC;*

*III - promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias, solicitando as providências necessárias ao saneamento das irregularidades e ilegalidades constatadas;*

*IV - produzir, semestralmente, ou quando a Diretoria julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.*

Em seu *art. 21*, o referido instrumento legal estabelece que *ao Ouvidor incumbe*:

*I - receber pedidos de informação, esclarecimentos, reclamações, denúncias e sugestões, respondendo diretamente aos interessados;*

*II - planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da Ouvidoria, encaminhando providências, relatórios e apreciações objeto de sua atuação;*

*III - produzir, quando oportuno, apreciações sobre a atuação da ANAC, e, semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades, encaminhando-o à Diretoria, à Corregedoria, à Auditoria, ao Conselho Consultivo e ao Ministro de Estado da Defesa.*

**3.3.1. Competência da Assessoria de Relações com o Usuário - ARUS**  
(Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil/ANAC - Resolução Nº 1, de 18 de abril de 2006)

*Art. 12. À Assessoria de Relações com Usuários compete:*

*I - assistir aos órgãos da Agência em relação aos assuntos da defesa e proteção dos direitos dos usuários;*

*II - receber, responder ou encaminhar, quando for o caso, interna ou externamente, solicitações, queixas ou comentários por parte de usuários dos serviços regulados pela Agência;*

*III - desenvolver e implementar métodos e procedimentos destinados ao relacionamento entre a Agência e os usuários;*

*IV - administrar a central de atendimento aos usuários;*

*V - exercer outras atividades que lhe forem atribuídas.*

*Art. 13. Ao Chefe da Assessoria incumbe planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da respectiva unidade, bem como cumprir as determinações da Diretoria e zelar pela qualidade dos serviços.*

### **3.3.2. Competência das Seções de Aviação Civil (SAC)**

IAC – 2306 – 0790 – Constituição e atribuições específicas das seções de aviação. A SAC representa a ANAC/GERC junto à administração aeroportuária, com as seguintes atribuições:

1. A fiscalização de aeronaves e aeronautas dentro da sua área de atuação, de acordo com a legislação de Aviação Civil em vigor;
2. O entendimento e orientação aos usuários do Sistema de Aviação Civil;
3. A interdição de aeronaves por determinação da ANAC/GERC;
4. A liberação de aeronaves após cumpridas as exigências legais;
5. A comunicação a GER de ocorrências relativas ao serviço;

6. A atualização da coletânea de publicações do Sistema;
7. As providências relativas ao sobrevôo de aeronaves estrangeiras; e
8. A participação junto às demais autoridades aeroportuárias, policiais e da administração municipal, nas atividades relativas ao serviço.

### 3.3.3. Exemplos de Manifestações de Usuários do Sistema de Aviação Civil

<b>OUVIDORIA</b>	<b>ARUS</b>	<b>SAC</b>
<p><b>Exemplo 1:</b> O cidadão questiona sobre a ação da ANAC em relação a crise nos aeroportos.</p> <p><b>Exemplo 2:</b> Manifestação sobre a forma de divulgação que a ANAC utiliza para posicionar os cidadãos sobre as decisões tomadas</p>	<p><b>Exemplo 1:</b> Reclamação sobre uma companhia aérea.</p> <p><b>Exemplo 2:</b> Solicitação de informações sobre os direitos dos usuários dos serviços aéreos.</p>	<p><b>Exemplo 1:</b> O passageiro não foi atendido como deveria na hora de fazer o <i>check-in</i> e registra a reclamação da companhia aérea.</p> <p><b>Exemplo 2:</b> Falta de informação sobre o atraso e cancelamento dos vôos por parte das companhias aéreas.</p>

#### 4- Implantação da Ouvidoria da ANAC

O início das atividades da Ouvidoria da ANAC foi concretizada **em janeiro de 2007** com a nomeação da Procuradora Federal Alayde Avelar Freire Sant`Anna, para o cargo de Ouvidora.

Evidente que para uma **Ouvidoria** prestar o relevante serviço público ao qual está incumbida é **condicionante o apoio direto e manifesto da direção ou chefia maior da instituição**. Sem a compreensão da importância do seu serviço para a Instituição que a abriga, as iniciativas de sensibilização interna para a necessidade de garantir a satisfação do cidadão/usuário não atinge a significação pretendida.

Visando sua interação com os órgãos internos da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, a Ouvidoria, em razão da complexidade e da multiplicidade dos seus serviços, estabeleceu **um plano de ação detalhado e realista**. **A constituição e processamento de um plano de instalação da Ouvidoria** são fundamentais para tornar factível a sua instituição efetiva e eficaz.

Nesse sentido, a Ouvidoria, inicialmente, tratou de operar um levantamento das atribuições da ANAC, procurando conhecer as ações mais relevantes de cada setor. A complexidade e a grandeza da cultura da aviação civil brasileira nos remetem a um contínuo processo de aprendizado para que possamos estabelecer um diálogo profícuo em prol das demandas do cidadão usuário. Por sua vez, operamos um levantamento minucioso das necessidades iniciais para a estruturação da Ouvidoria, sem o qual seria impossível o cumprimento de seu papel legal. Várias destas necessidades dizem respeito a sua estruturação física e de recursos humanos, com a escolha de servidores com sensibilidade e competência para o atendimento público, capacitação desses servidores, espaço para sua instalação, mobiliários, serviços de telefonia, instalação de microcomputadores, entre outras.

##### 4.1. Diagnóstico Organizacional

O **Diagnóstico Organizacional** realizou ações de mapeamento geral da estrutura organizacional da ANAC; o levantamento dos serviços prestados pela ANAC aos

cidadãos; a identificação dos usuários dos serviços prestados pela ANAC; a identificação dos principais tipos de manifestações potencialmente geradoras de demanda à Ouvidoria; a identificação das necessidades de capacitação e sensibilização do corpo funcional para implantação da Ouvidoria; a identificação da capacidade instalada (equipamentos de informática, software e recursos humanos) para a implantação de um sistema informatizado para o gerenciamento da Ouvidoria.

#### 4.2. Projeto de Implantação da Ouvidoria “Modelo Conceitual”

O Projeto de Implantação da Ouvidoria partiu da construção de um “**modelo conceitual**” para nortear sua missão. No contexto legal, conforme interpretação da Lei 11.182/2005 que criou a Agência Nacional de Aviação Civil/ANAC, a implantação da Ouvidoria responde ao **princípio constitucional da participação popular na gestão pública**, possuindo como fundamento contribuir para o aperfeiçoamento das funções do órgão regulador na preservação do interesse público.

O processamento das informações advindas da Ouvidoria pode constituir-se em uma excelente radiografia da instituição para auxiliar no seu processo decisório e o aperfeiçoamento da atividade regulatória. Suas características devem ser: independência, imparcialidade, confidencialidade, integridade, senso de justiça, respeito ao cidadão e publicidade. A Ouvidoria não é dotada de poder decisório, cabendo a ela identificar e sugerir caminhos voltados à concretização da eficiência, atuando como instância autônoma de controle.

O modelo conceitual aqui proposto definiu também os assuntos a serem tratados pela Ouvidoria e identificou o perfil de seus potenciais usuários. De acordo com este modelo, a Ouvidoria/ANAC atua no **pós-atendimento**, na mediação de conflitos entre o cidadão, usuário, cliente ou fornecedor, e a instituição. Procura personalizar o atendimento ao usuário e individualizar o tratamento da mensagem.

A Ouvidoria trata de assuntos que possuem a característica de **causar transtorno ou dano, inconveniência, desvantagem ou impasse ao órgão, seus dirigentes e servidores, ou a suas normas**. Integra os sistemas de controle interno e externo da

instituição, as gerências de planejamento e os programas de qualidade e desburocratização, vinculando-se a esfera administrativa superior.

O modelo estabelecido não deixa em desamparo as reivindicações dos usuários em relação à prestação dos serviços de aviação civil, mas redireciona essas manifestações à ARUS, na expectativa da devida atenção, em respeito, principalmente, aos direitos do cidadão, inseridos na Constituição Federal (C.F., art. 1º, inciso II, art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, Art. 170, inciso V e Art. 175,II).

A Ouvidoria ANAC, segundo o modelo determinado pelo projeto, deve registrar as manifestações e reclamações para transmutar os motivos de suas existências. O registro dos contatos pretende **gerar dados estatísticos** que promovam alterações nos processos internos de trabalho e no comportamento dos profissionais responsáveis. Ao longo do tempo, por meio de observações empíricas, estudos de caso e análises de dados, o Ouvidor deverá adquirir juízo de valor necessário para propor alterações nos processos de trabalho, práticas e normas do órgão, estimulando, com o passar do tempo, iniciativas descentralizadas, voluntárias e efetivas de aprimoramento da máquina pública, dos profissionais e dos serviços prestados, implementadas a baixo custo administrativo.

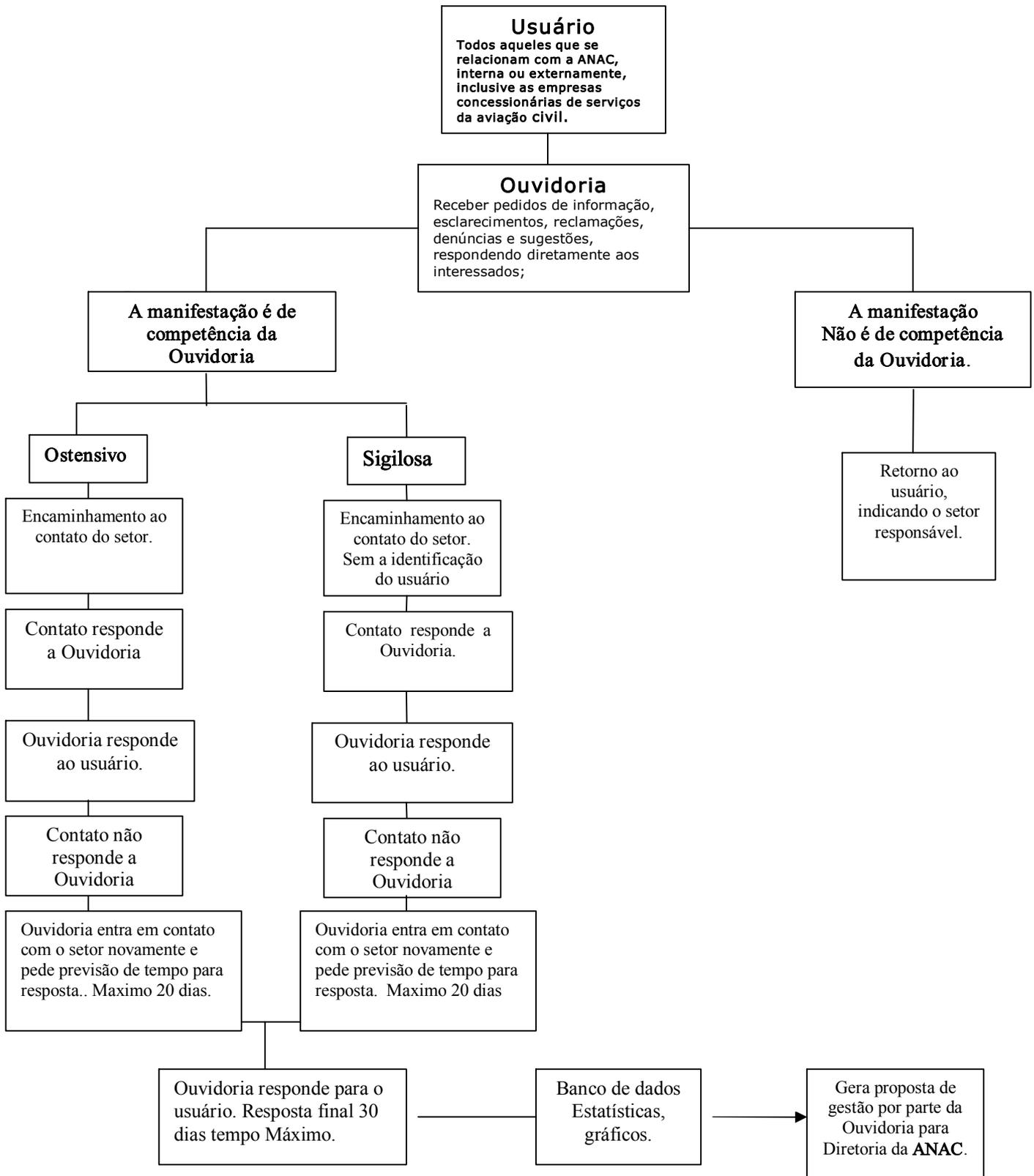
O projeto de implantação definiu os tópicos a serem contemplados no Manual de Normas e Procedimentos da Ouvidoria; indicou a infra-estrutura de hardware, software e recursos humanos necessários para a implantação de um sistema informatizado para gerenciamento da Ouvidoria; e apresentou uma proposta de capacitação e sensibilização do corpo funcional para implantação da Ouvidoria.

#### **4.3. Formas de Atendimento e Encaminhamento de Manifestações**

O **Manual de Normas e Procedimentos da Ouvidoria** determinou as formas de atendimento adequadas, conforme o tipo de usuário e o tipo de manifestações, ostensivas ou sigilosas, e os serviços prestados (atendimento pessoal, atendimento telefônico, internet ou carta); um fluxograma de encaminhamento das manifestações apresentadas pelos cidadãos/usuários/concessionárias; definiu prazos e responsabilidades no encaminhamento das manifestações; definiu as competências

da Ouvidoria e as atribuições da equipe; determinou, também, as rotinas e normas de funcionamento da Ouvidoria); utilização de um sistema informatizado (optou-se pelo do SERPRO) para o recebimento e armazenamento de denúncias, reclamações, comentários e sugestões; e a realização do Curso de Capacitação para uso do Software de Gerenciamento da Ouvidoria.

### 4.3.1 Fluxograma de Encaminhamento de Manifestações feitas à Ouvidoria/ ANAC



#### 4.3.2. Operacionalização do Projeto de Implantação da Ouvidoria/ ANAC

<b>ETAPA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
Criação da Ouvidoria	Concluído
Nomeação do Ouvidor	Concluído
Dimensionamento dos recursos - equipe e infra-estrutura	Concluído
Definir os meios de acesso do cidadão/ usuário aos serviços de Ouvidoria e os canais pelos quais as demandas serão recebidas.	Em andamento
Estruturar o marketing interno e externo da Ouvidoria ( divulgar o papel da Ouvidoria na Internet e Intranet).	Concluído
Estabelecer os fluxos e padronização das rotinas de trabalho.	Concluído
Definir um mecanismo para integração entre a Ouvidoria, ARUS e SAC's, no que se refere às sugestões e reclamações feito por meio do Impresso de Sugestão e Reclamação	A realizar
Adquirir um sistema informatizado para a Ouvidoria	Em andamento
Implementar o sistema informatizado de Ouvidoria para facilitar a comunicação com o cidadão e gerar relatórios gerenciais e estatísticos.	Em andamento
Capacitação da equipe da Ouvidoria	Em andamento
Execução das atividades conforme planejado	Em andamento
Avaliação do sistema de gestão implementado	A realizar

## **5- Manifestações dos órgãos administrativos da ANAC com vistas ao aprimoramento de seus serviços**

Em 06 de junho de 2007, através do Memorando nº 43, esta Ouvidoria solicitou às Diretorias, Superintendências, Gerências-Gerais, Corregedoria, Procuradoria, Assessorias e Gerências Regionais que apresentassem seu quadro de atividades, demandas e sugestões de aprimoramento de seus serviços. Lamentando profundamente que a maioria dos órgãos arrolados acima não tenham apresentado, até a presente data, nenhuma manifestação de resposta a esta Ouvidoria, anexamos, abaixo, as respostas recebidas, em seu inteiro teor:

### **5.1. ARUS – Assessoria de Relações com os Usuários**

“Em atendimento ao disposto no Memorando nº. 43, datado de 06 de junho de 2007, encaminho a V. Sa. o quantitativo de reclamações de passageiros processadas por esta Assessoria que tiveram como origem essa Ouvidoria.

Segue tabela, abaixo, que faz referência ao período de fevereiro à julho de 2007:

RECLAMAÇÕES ENVIADAS PELA OUVIDORIA		
RECEBIDAS	CONCLUÍDAS	AGUARDANDO FINALIZAÇÃO (*)
630	426	198

(\*) = os e-mail que estão aguardando a finalização recebem um tratamento de apuração junto as SAC's das regiões que ocorreram as reclamações, como também a Empresa Aérea em questão.

Cabe salientar que, a ARUS, no cumprimento de suas atribuições, conta com um efetivo de 07 funcionários para o atendimento de demandas oriundas de diversos canais de entradas, conforme relacionados abaixo:

Telefone;

Correspondência;

Contato direto;

Emails – ARUS, Fale Conosco, Espaço Cidadão, Diretoria e Ouvidoria.

Diante do exposto, a ARUS necessita que mudanças emergenciais sejam implantadas para que possa buscar o constante aprimoramento de seus trabalhos e o equilíbrio entre a celeridade e a eficiência no atendimento aos seus usuários, bem como às demais áreas desta Agência.

Dentre tais mudanças, a ARUS identificou como impedimento para o pleno desenvolvimento de seus trabalhos, assim como necessidades que possam dificultar a sua capacidade de atendimento, com qualidade e credibilidade, aos usuários do Sistema de Aviação Civil:

- Implantação de um sistema de gerenciamento das informações que possibilite a articulação junto aos vários setores desta Agência, bem como com as empresas aéreas e demais órgãos que compõem os elos do Sistema de Aviação Civil;

- Aumento do quadro de pessoal para atender as necessidades da ARUS, uma vez que não foi contemplada com servidores que foram aprovados no último concurso público desta Agência;

- Recursos materiais como: linhas e aparelhos telefônicos, computadores, fax, impressoras, xerox, ou seja, uma infra-estrutura compatível com as suas necessidades;

- Espaço físico adequado para atender a demanda do efetivo desta Assessoria;

- Capacitação profissional, tanto cursos básicos como atualização, para que os profissionais possam desenvolver suas atividades com maior eficácia/qualidade; e

- Reformulação de toda a legislação da ANAC, principalmente, no que se refere aos usuários do Sistema de Aviação Civil.

Vale ressaltar que, a Assessoria de Relações com Usuários vem trabalhando intensamente para cumprir sua missão, qual seja, assegurar a satisfação do Usuário

do Sistema de Aviação Civil, de forma que o mesmo tenha legitimados todos os seus direitos previstos na legislação desta Agência.”

## **5.2. Gerência Regional 1**

### **Relação de Dificuldades Apontadas pela GER 1**

REF: Memorando nº 43/2007/OUV, de 06 de junho de 2007

Encaminho a V. Sa. as dificuldades relatadas pelos diversos setores da GER 3, no que se refere ao documento acima referenciado.

- 1) Lentidão na aprovação do Acordo de Cooperação Técnica, o que vem acarretando em travamento da execução orçamentária da Gerência junto ao 1º COMAR, refletindo em atrasos no pagamento de fornecedores e no pagamento de faturas de serviço público, culminando com o pagamento de multas, estagnação dos processos administrativos;
- 2) Passagens aéreas nos moldes em que são fornecidas atualmente, engessam as missões, tendo em vista não permitirem alterações no desenvolvimento das tarefas em curso, situação esta que ocorre com bastante frequência;
- 3) Passagens aéreas são retiradas em desacordo com o planejamento da missão, em horários enfadonhos, muitas vezes obrigando um considerável atraso no início das missões, devido à necessidade de descanso da equipe;
- 4) Emolumentos - é comum a legislação citar a necessidade de pagamento de emolumentos para algumas atividades, no entanto, a tabela de emolumentos não contempla os mesmos. Ex: Alteração de E.O. previsto pagamento pela IAC 119-1001B, a tabela não possui esta tarefa; e
- 5) Falta de exigibilidade das multas aplicadas às infrações cometidas pelas empresas aéreas, pilotos, proprietárias de aeronaves, o que tem suscitado em impunidade e descaso com todas as formas de fiscalização.

## **5.3. Gerência Regional 3**

### **Função:**

1. Planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da Gerência Regional;
2. Representar a Gerência Regional na sua área de jurisdição;
3. Exercer a gestão do pessoal e serviços da Gerência Regional e coordenar a execução administrativa;

4. Zelar pelo desenvolvimento e credibilidade interna e externa da ANAC e pela legitimidade de suas ações;
5. Zelar pelo cumprimento dos planos e programas a cargo da Gerência Regional;
6. Dar suporte aos órgãos de Assistência Imediata à Diretoria da ANAC quanto aos fatos relevantes e assuntos de interesse da Diretoria; e
7. Praticar e expedir os atos de gestão administrativa de acordo com as atribuições que lhes forem conferidas.

**Sugestões de Melhorias apontadas pela Divisão de Segurança Operacional da GER 3:**

- 1) Criação de um link diário entre as Superintendências e as Gerências Regionais da ANAC;
- 2) Legalidade dos Credenciamentos de INSPAC e Fiscais nas execuções de suas atividades em virtude da legislação não externar os limites e possibilidade das ações dos Agentes deste órgão, além da necessidade de haver orientação necessária sobre a possibilidade e o respaldo para as ações de Poder de Polícia na atividade de aviação civil;
- 3) Necessidade de apoio do órgão do Comando da Aeronáutica, COMAR 3 e CIAAR, com a finalidade de verificar área de Recursos Humanos e atividades como: pessoal, auxílio-transporte, férias, inclusão de dependentes, solicitação de direitos aos militares;
- 4) Necessidade de motorista devido às inspeções na área de atuação da Gerência, para conduzir viatura em missões dentro da cidade do Rio de Janeiro e em locais que não temos apoio aéreo (exemplo: Maricá, Resende, Juiz de Fora, Anchieta, Nova Iguaçu, Itajubá, Macaé, Poços de Caldas e outros);
- 5) Necessitamos de 02 topógrafos e equipamento topográfico para verificação de rampas e obstáculos no que tange vistoria de Infra-estrutura aeroportuária (DIE);
- 6) Definição pela SIE do campo de atuação desta Gerência no que se refere às atividades de infra-estrutura, quais aeroportos serão inspecionados pela SIE e

pela GER, responsabilidade de fiscalização sobre os aeródromos privados, trâmite para registro e homologação de aeródromos, etc.;

- 7) Verificar o papel do COMAR III no âmbito da aviação civil, tendo em vista que diversas normas vigentes estabelecem atribuições da Organização Militar;
- 8) Necessidade de estabelecer procedimentos e obtenção de apoio da garagem da ANAC/RJ em relação às viaturas oficiais da GER 3, em especial as obrigações e deveres dos gestores de combustíveis, aquisição, manutenção e serviços gerais em viaturas;
- 9) Integração entre as Gerências Regionais no sentido de ajustar as legislações inerente à aviação civil no que concerne as atividades entre setores afins conforme resolução 6 da ANAC;
- 10) Necessidade de e-mail corporativo (ANAC) para todos os colaboradores a fim de facilitar a comunicação e agilidade já solicitado pela área informática GER-3);
- 11) Necessidade de retorno no que se refere às deliberações iniciadas na GER-3/ANAC-DF).

### **Melhorias já realizadas ou em andamento na GER 3**

	<b>ATIVIDADE</b>	<b>STATUS</b>
1.	Mapeamento dos processos, a fim de identificar os pontos fortes para integração dos sistemas e atividades (DSA,DIE,DSO,DAF,DCP).	Até Jul/2007
2.	Levantamento de necessidade das SAC's.	OK
3.	Implantação - Comunicação Social na Gerência.	OK

4.	Estruturação SDO-4, quanto a certificação e acompanhamento das empresas de Táxi Aéreo.	OK
5.	Mapeamento nos processos com a finalidade de propor melhorias nas atividades das SAC's devido incremento dos ISR nos grandes aeroportos.	Até Jul/2007
6.	Padronização e Capacitação dos fiscais das SAC em atendimento ao PAN e PARA PAN 2007 no período de 25 a 29/06/07.	Ok
7.	Reforço da fiscalização, com alocação de fiscais de outras SAC na atuação de 01/07 a 31/08/07, nas Seções de Aviação Civil dos Aeroportos: Galeão, Santos Dumont e Jacarepaguá.	Ago/2007
8.	Alteração do horário da SAC de Jacarepaguá para 24 horas.	OK
9.	Mudança da sala da SAC – Galeão, concessão INFRAERO com estrutura ampla.	OK
10.	Realização de Obras da SAC – Jacarepaguá devido precário estado de conservação.	Jul/2007
11.	Regularização das diárias em atraso das equipes da Gerência.	OK
12.	Mobilização de um debate junto a ANAC-DF fins de incentivar cenário atual das aeronaves ANAC com necessidade de manutenção quanto a criação de Pólos de Instrução.	OK
13.	Telefone funcional para equipe de inspeção.	Jul/2007
14.	Implantação da Divisão Capacitação Profissional.	Em andamento

#### 5.4. Gerência Regional 6

**Função:** A característica básica é o atendimento ao usuário em relação às vistorias de aeronaves, empresas de táxi aéreo, de manutenção, agrícolas, aeroclubes e aviação geral.

“Em atenção ao Memorando nº 43, de 04 de junho de 2007 informo que:

1) com relação às principais dificuldades e obstáculos, esta Gerência considera que a **perda de recursos humanos**, conforme quadro em anexo, é a principal delas. Com a saída de pessoas também se perde conhecimento, primordial numa área extremamente técnica como é a ANAC. Tenho minha posição particular em relação ao assunto. Considero cinco anos como sendo impossível de se fazer uma transição adequada num órgão tão complexo como esse. Creio que o ideal seriam dez anos. Já comentei este assunto com a área de recursos humanos. Sei que precisaria mudar a lei, mas somente o fato de ampliar a transição melhoraria - e muito - o ambiente atual das Regionais no que diz respeito à motivação de pessoal. Sem perspectivas, os militares estão desanimados. Trabalharam anos na área e agora precisam voltar para a Força sabendo que não terão "ambiente" para trabalhar. Temos feito o possível para manter nossa certificação ISO, mas estamos "operando" no limite. Creio que a chegada dos novos funcionários, em breve, irá trazer um pouco de tranquilidade na parte administrativa, mas infelizmente continuaremos a ter problema na área técnica por falta de pessoal;

2) Quanto aos pontos positivos, creio que o principal deles seja a atenção maior que está sendo dada ao usuário. **Enquanto órgão militar, a preocupação maior do DAC era a parte técnica. A criação da ANAC mostrou a necessidade de uma aproximação e atenção maior ao usuário. Considero isso um ponto positivo porque irá estimular a mudança na regulamentação.**

Finalizando, gostaria de dizer sobre a GER 6:

O público elogia muito os profissionais desta Gerência. A reclamação que recebi (que é geral) diz respeito às taxas. Assim sendo, considero que esta Gerência, pelo menos na nossa região, está cumprindo o papel de fiscalizar e prestar os serviços necessários aos nossos usuários.”

## **5.5. Gerência Regional 7**

### **Função:**

- representar a ANAC em sua respectiva área de jurisdição;
- estabelecer relações com entidades e órgãos públicos federais, estaduais e municipais;
- manter contato com entidades representativas de usuários e de prestadores de serviços;
- promover e zelar pelo bom conceito da ANAC;
- manter em funcionamento, nos aeroportos situados em suas respectivas áreas de atuação, as Seções de Aviação Civil – SAC's, provendo-as dos meios necessários ao desempenho de suas atividades;
- receber e encaminhar à Superintendência de Serviços Aéreos a documentação relativa aos processos de pedido de funcionamento de empresas de táxi-aéreo e de serviços aéreos especializados;
- realizar inspeções nos aeroportos da área sob jurisdição da GER 7;
- realizar inspeções em empresas, aeronaves e pilotos;
- encaminhar à SAF, projetos básicos para abertura de Processos Administrativos de Gestão visando à contratação de serviços e aquisição de material para atendimento das necessidades desta GER;
- elaborar levantamentos e medições para a instrução de processos licitatórios;
- propor programa de capacitação dos recursos humanos da Gerência Regional no âmbito da área de administração e finanças sob a coordenação da SAF;

### **Até a presente data foram efetuadas:**

- 10 inspeções nas áreas jurídicas, econômicas e contábeis de empresas aéreas;
- 71 operações de fiscalizações em aeronaves e pilotos de táxi aéreo e da aviação geral;
- 70 Análises de processos administrativos, referentes a ISR, denúncias e infrações contra o CBA;
- 19 vistorias das condições da segurança operacional das empresas aéreas;
- 22 inspeções de aeronaves e entidades da aviação civil;
- 95 exames de pilotos para concessão e/ou revalidação das habilitações técnicas;
- 04 inspeções aeroportuárias; e
- 01 auditoria em relação à security das empresas de táxi aéreo.

- Capacitação de dois servidores para a operação do sistema de controle de diária e passagens;
- Capacitação de quatro servidores para a operação do SIASG;
- Formalização de Acordo de Cooperação com o VII Comando Aéreo Regional;

## **II. Pontos Positivos**

**1. Autorização para abertura de processo visando a locação de um prédio para acomodar a Gerência Regional 7.**

**2. Implementação de um sistema operacional hábil e versátil para o controle de Diárias e Passagens,** que proporcionou maior transparência, controle e celeridade ao processo. Além da satisfação e conforto dos servidores devido à rapidez no processamento das diárias que, outrora, devido à delonga processual, obrigava os servidores a utilização de seus próprios recursos financeiros na execução de missões inerentes a ação fiscalizadora dessa Agência.

**3. Renovação dos equipamentos de tecnologia da informação,** viabilizando a redução dos custos de manutenção de equipamentos, haja visto que máquinas em prazo de garantia dispensam a manutenção de estoques de suprimentos e contratação de empresas para a consecução dos serviços. Além de minimizar a inconveniência de aparelhos inoperantes e a perda de dados armazenados.

**4. Centralização das aquisições na SAF,** viabilizando a concentração dos meios em processos de maior relevância, primando, assim, pela eficiência alocativa de recursos humanos e orçamentários.

## **III. Dificuldades**

**1. Execução de cheques de proficiência de pilotos de aeronaves anfíbias (MNAF/MLAF).** Diferentemente da maioria das outras regiões do país, no norte, existem as operações com aeronaves anfíbias. Neste ano, ocorreram até a presente data três solicitações de exames em aeronaves anfíbias. Tais vôos de avaliação foram realizados por INSPAC-PILOTOS que adquiriram experiência neste tipo de operação, entretanto, não possuem a devida habilitação, já que não tiveram oportunidade de cumprirem os requisitos para concessão da habilitação de piloto de aeronave anfíbia, conforme previsto na seção 61.243 do RBHA 61.

**2. Revalidação das habilitações dos INSPAC-PILOTOS.** As revalidações das habilitações dos INSPAC-PILOTOS ocorrem somente através de realização de provas

teóricas de regulamentos (VFR/IFR) e tipo de aeronaves. Os referidos inspetores não realizam os requisitos mínimos com relação à experiência de vôo, como também não são checados quanto a sua proficiência nas habilitações que possuem em suas licenças, excetuando alguns que exercem atividades aéreas em esquadrões da FAB.

**3. Carência de pessoal tecnicamente habilitado.** O escopo de fiscalização desta Gerência Regional vem aumentando ano a ano e, embora a ANAC tenha terceirizado a consecução de diversas atividades não finalísticas, não há a reposição do pessoal habilitado à condução de atividades técnicas, ocasionando dificuldades no pleno cumprimento das responsabilidades desta Gerência. Hoje temos várias pessoas exercendo duas ou mais funções, pulverizando os conhecimentos e experiência em vários campos em detrimento de uma maior especialização.

**4. Instalações físicas deficientes.** A GER 7 encontra-se sediada num prédio antigo e que foi construído para fins diversos aos desta Gerência. Embora obras de reformas, ampliações e melhorias foram implementadas no intuito de adequar as instalações, não há possibilidade de atender plenamente os encargos da Gerência.

**5. Acesso as localidades não servidas de transporte aéreo regular e rodoviário.** As fiscalizações, inspeções e auditorias necessárias para a manutenção da boa condição das atividades aéreas exigem a presença de representantes da ANAC/GER em toda a área territorial brasileira. Na Amazônia Ocidental as distâncias são enormes e os meios de transportes carentes, dificultando sobremaneira os deslocamentos dos fiscais e/ou INSPAC, com o propósito de promoverem e zelarem pelo bom conceito da ANAC.”

**6- Quadro de manifestações externas recebidas pela Ouvidoria da ANAC, a partir de janeiro de 2007**

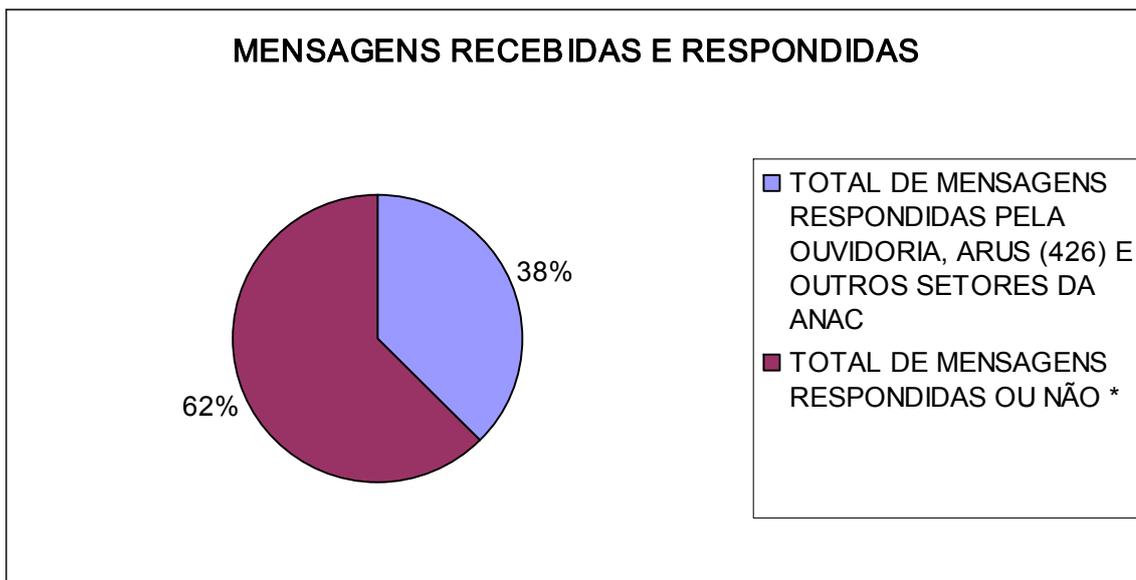
**Mensagens Recebidas por Assunto e Período**

<b>ASSUNTO</b>	<b>JAN.</b>	<b>FEV.</b>	<b>MAR.</b>	<b>ABR.</b>	<b>MAI.</b>	<b>JUN.</b>
Aeronautas/Aeronaves	3	7	28	39	43	63
Atraso de Vôo	2	3	18	13	13	59
Cancelamento de Vôo	3	4	4	9	11	9
Bagagem	4	6	12	28	24	42
Overbooking		2	15	12	16	6
Reembolso	1	10	13	8	13	15
GOL		8	15	17	33	31
TAM		6	15	9	18	24
Outras Cias Aéreas	1	4	16	19	25	31
Concurso		12	15	54	80	14
Denúncia		5	15	6	13	24
Diversos	9	16	14	89	108	103
Críticas	1			20	17	17
Elogios		1	1	9	15	5
<b>TOTAL MENSAL</b>	<b>24</b>	<b>84</b>	<b>182</b>	<b>332</b>	<b>429</b>	<b>443</b>
<b>TOTAL MENSAGENS RECEBIDAS</b>						<b>1.494</b>

## Mensagens Recebidas e Respondidas

Total de Mensagens Recebidas pela Ouvidoria	1494	100%
Total de Mensagens Respondidas pela Ouvidoria, ARUS (426) e Outros Setores	562	38%
Total de Mensagens Encaminhadas aos Setores, Respondidas ou Não *	932	68%

\*Estas mensagens podem ter sido respondidas ou não. Os dados sobre o número de respostas efetivamente dadas aos usuários por outros setores, com exceção da ARUS, não foram encaminhadas à Ouvidoria/ANAC.



**7- Proposições políticas e de medidas em defesa do aperfeiçoamento dos serviços prestados pela ANAC em cumprimento de sua destinação legal.**

- Formulação de *Política de Promoção e Defesa dos Direitos dos Cidadãos/Usuários da Aviação Civil* sob a coordenação do Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços da Aviação Civil. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007
  
- Criação do *Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços da Aviação Civil*. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007
  
- Criação do **Comitê de Defesa da Ordem Econômica**. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007
  
- Sugestões à Diretoria da ANAC para que atue no sentido de obrigar as empresas de aviação civil a **criarem serviços de Ouvidorias**, nos principais aeroportos do país, funcionando em tempo integral - Memorando circular nº 51, de 25 de junho de 2007
  
- Proposta de **Normatização do Overbooking** - Nota técnica nº 4 e memorando circular nº 54, de 10 de julho de 2007
  
- Criação de uma **Central de Atendimento ao Usuário da Aviação Civil** pela ANAC, operando 24 horas por dia. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007
  
- Sugestões para o **aperfeiçoamento dos serviços prestados pelas SAC (Seções de Aviação Civil)**: realocação espacial, reestruturação operacional, capacitação de pessoal voltada para o atendimento do público da aviação civil, e seleção de perfis adequados para a tarefa de fiscalização. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007

- **Postura Pró-Ativa na realização de convênios ou termos de cooperação com o Ministério Público**, atendendo às necessidades de informação e esclarecimento. Nota Técnica nº 2, memorando nº15, de 6 de fevereiro, de 2007

- **Maior interação com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (MJ)** visando a capacitação dos quadros da agência em relação a temas relacionados com a satisfação do consumidor e a ampliação da divulgação das consultas públicas.  
- Nota Técnica nº 2, memorando nº15, de 6 de fevereiro de 2007

- **Maior proximidade com os Procons e órgãos de defesa do consumidor**, visando reduzir as demandas individuais, dando tratamento adequado a questões recorrentes. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007

- **Ativação de mecanismos de educação para o consumo**, mediante a elaboração e distribuição de cartilhas explicativas e campanhas institucionais. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007

- **Ampla e constante divulgação dos dados estatísticos sobre as reclamações dos usuários junto à Agência**. Nota Técnica nº 2, memorando nº15 de 6 de fevereiro de 2007.

- **Maior interação com as entidades de defesa dos direitos de portadores de deficiência, visando esclarecer pontos do Plano de Metas de Universalização**, capacitando-os para a defesa dos direitos dos usuários da aviação civil. Nota Técnica nº 2, memorando nº15, de 6 de fevereiro de 2007.

- **Formulação de políticas de inclusão social no âmbito do órgão regulador** com a finalidade de executar ações afirmativas consistentes. Nota Técnica nº 2, memorando nº15, de 6 de fevereiro de 2007.

- **Realização, mediante convênio com Universidades, de cursos de capacitação sobre Direito Aeronáutico e sobre Regulação**, disponibilizando vagas para

membros do Ministério Público e Judiciário. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007.

- Realização de **Seminários Internos** para a discussão de temas específicos, tendo como público alvo os atores regulados. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007

- Realização de Diagnóstico **com acompanhamento jurídico interno, das causas que impedem uma maior agilidade dos procedimentos**, que levam à lentidão do exercício punitivo do órgão regulador e adoção de providências simplificadoras dos feitos de apuração de descumprimento de obrigações. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007.

- Realização de **Consultas Públicas e Audiências Públicas** para a determinação de normas e legislação no âmbito da função regulatória da Agência Nacional de Aviação Civil. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007.

A finalidade precípua desta proposta é a ampla discussão, com transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para a decisão a ser tomada pela Agência e para que se ouça, questionando a possibilidade de proposição de outras formas. Não se trata de um monólogo, mas sim um diálogo entre as autoridades e os cidadãos. O órgão regulador deve preocupar-se em estimular a participação social, visando à ampla divulgação das consultas públicas. Com o objetivo de aprimorá-las, ganharia qualidade se a Agência, ao término da consulta, por primeiro respondesse às considerações feitas pelo público, deixando para editar, posteriormente o documento normativo.

- Constituição de **grupo de trabalho para a reformulação da portaria 676/CG/2000, em particular das cláusulas relacionadas aos direitos dos passageiros**. Nota Técnica nº 2, memorando nº 15, de 6 de fevereiro de 2007.

## **8- Publicidade das Ações da Ouvidoria**

1- **Página da Ouvidoria** no site oficial da ANAC [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br) e na intranet, acessível a cidadania brasileira e aos funcionários e servidores da agência.

2- **Divulgação de notas técnicas periódicas** (publicizadas através do site da ANAC)

3- **Da participação da Ouvidora e de funcionários da Ouvidoria em seminários e cursos tais como:**

- Seminário Internacional de Ouvidores e Ombudsmen, em Toronto, Otawa e Montreal, no Canadá de 25/05 a 01/06);

- Seminário Ouvidoria, Instrumento para a Promoção da Cidadania, da ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) de 22 a 23 de maio;

4- **Encontros da Ouvidora com ouvidores de agências e órgãos governamentais:**

Ouvidora da CGU, Eliana Pinto, em março, em abril e em maio (Ações de Ouvidoria de 2007 a 2010)

Ouvidor da NTT -Agência Nacional de Transportes Terrestres- Nilo Moriconi Garcia;  
Ex-Ouvidor do DAC, Luis Lourenço de Abreu;

5- **Visitas técnicas e de esclarecimento sobre o papel da Ouvidoria a superintendências, gerências, SAC(s) e setores da ANAC para coletar dados e informar sobre a função e a atuação da Ouvidoria, conforme exemplificamos a seguir:**

- Superintendência de Estudos, Pesquisas e Capacitação para a Aviação Civil – SEP, no Rio de Janeiro, em duas ocasiões no mês de março, para tratar de assuntos referentes à defesa do consumidor; e outra em junho;

- Superintendência de Serviços Aéreos- SSA, Brasília, em abril e em maio;

- Superintendência de Segurança Operacional- SSO, em abril;
- ARUS (Assessoria de Relações com os Usuários) para tratar de assuntos de competências ARUS/Ouvidoria, em maio;
- Assessoria de Comunicação Social- ASCOM, para tratar da página da Ouvidoria no Portal da ANAC, em maio;
- Gerência 3 Rio (GER 3) – Apresentação organizacional da Gerência e competência das SACs em relação à estrutura de atendimento ao público;
- Visita Técnica ao SAC Galeão, SAC Santos Dumont, à ASCOM Rio de Janeiro, à Gerência de Certificação de Empresas Aéreas e Manutenção Aeronáutica – GCAN;
- à Gerência Geral de Padrões Operacionais- GGPO; à Gerência Geral de Vigilância Operacional – GGVO; Superintendência de Segurança Operacional- SSO, em maio;
- Superintendência de Relações Internacionais- SRI, em junho;
- Superintendência de Segurança Operacional- SSO, em junho;
- Gerência Geral de Fiscalização de Serviços Aéreos, no Rio de Janeiro, com discussão de problemas operacionais do setor e sobre a diferença das competências Ouvidoria/ARUS;

## **7 - Equipe de Servidores**

Alayde Avelar Freire Sant'Anna - Ouvidora da ANAC

Evelyn Pena - Ouvidora Adjunta

Erica Cristina Faria - Assistente II

Eurásia Wilson da Silva - Secretaria II

Tatiana Ana Souza - Analista Técnica

## Nota Técnica 1

### A Ouvidoria: participação cidadã na gestão pública

#### 1 Breve Introdução

O Estado Democrático de Direito é aquele que possibilita a legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação popular no processo político, na gestão pública, nas decisões do Governo e no controle da Administração Pública. Sem a participação popular, característica essencial do Estado de Direito Democrático, não podemos falar em Estado Democrático de Direito.

A partir da década de 80, com o fortalecimento da democracia participativa ocorrido na Europa e na América Latina, resultado da democratização do leste europeu e da redemocratização de vários países latino americanos, foram criadas as condições necessárias para a constituição do instituto do Ombudsman na Europa, abrindo caminho para sua implantação na América Latina.

A figura do Ouvidor é conhecida no Brasil desde o **período colonial**. Em 1549, Tomé de Sousa nomeou o primeiro Ouvidor-Geral do Brasil, Pero Borges. Todavia, sua função era de representar a administração da justiça real portuguesa, atuando como o juiz de hoje em nome do rei.

Evidente que o conceito colonial para o termo ouvidor não se coaduna com o instituto sueco, nem com o conceito empregado modernamente no Brasil.

**A consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, estabeleceu canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos que facilitaram a circulação das informações, aumentaram a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública, ampliaram os mecanismos de controle e permitiram a**

transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

Entre esses canais situa-se o instituto da Ouvidoria, reflexo do crescimento da democracia participativa que aproximou o cidadão do governo e da gestão pública brasileira, atuando como agente indutor no processo de participação popular, através do diálogo e da disponibilização de informações, ampliando o exercício da cidadania, redirecionando o foco da administração pública para o atendimento ao cidadão e servindo como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público.

Esta aproximação diminui a desconfiança do cidadão em relação às instituições públicas ao perceber que suas reivindicações serão atendidas. Verifica-se, ainda, que, em decorrência da participação popular na administração pública, o cidadão tem a oportunidade de compreender o funcionamento da máquina administrativa e entender melhor como seus problemas individuais afetam questões de interesse coletivo.

A Ouvidoria é um sistema de atendimento que não se limita à recepção de reivindicações e denúncias, ela participa de todo o processo de implantação de políticas públicas, estabelecendo parâmetros com diretrizes gerenciais que balizarão a Administração Pública nas suas relações com o público. Cabe ainda à Ouvidoria implantar ações e mecanismos que incentivem o exercício da cidadania e possibilite ao administrador público a capacidade de análise e alteração de procedimentos.

O controle do mérito administrativo pressupõe que o Ouvidor disponha de poder propositivo, e não punitivo, realizando a função de indutor de reformas estruturais e funcionando como fator de renovação na instituição que fiscaliza.

A **autonomia funcional** é fundamental para que o **Ouvidor** consiga defender o cidadão em sua plenitude diante dos erros e injustiças causados pelos agentes públicos, mesmo que estes ocupem cargos superiores na instituição que fiscaliza.

**Originalmente dirigido para a administração pública, o instituto do Ombudsman migrou para várias áreas da iniciativa privada, numa clara demonstração de sua potencialidade. Estimulados pelo Código de Defesa do Consumidor as empresas rapidamente enxergaram na instituição um eficiente instrumento de aproximação com o cliente que possibilita a interação da organização com o ambiente e a personalização do atendimento, transformando as reclamações e sugestões dos consumidores em produtos e serviços de melhor qualidade, além de consolidar a imagem da organização no mercado consumidor.**

**Citado como uma das legislações mais modernas em todo o mundo, o Código de Defesa do Consumidor tem como princípio incentivar os fornecedores<sup>1</sup> a criarem meios eficientes de controle da qualidade e da segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos para solução de conflitos. Com o objetivo de atender a este dispositivo as empresas identificaram no Ombudsman um ótimo instrumento para a prevenção de conflitos, criando desta forma um canal de comunicação direto com seu cliente.**

**O Código de Defesa do Consumidor é dirigido tanto para a iniciativa privada quanto para a administração pública direta ou indireta, uma vez que a definição de fornecedor segundo o art. 3º deste código, abrange a figura da**

---

<sup>1</sup> O Código de Defesa do Consumidor define fornecedor, em seu art. 3º, como sendo toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

pessoa jurídica pública. Prevê o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, a melhoria da sua qualidade de vida, a transparência e harmonia das relações de consumo.

No Brasil, a ouvidoria é mais que um simples escritório do ouvidor, é também a instituição, órgão, unidade administrativa ou serviço que recebe, registra, conduz internamente e responde os pedidos de informação, solicitações, reclamações, sugestões, elogios e denúncias, no âmbito das organizações, com o intuito de aprimorar ou corrigir os serviços prestados.

A Ouvidoria visa estabelecer um relacionamento direto, a - burocrático, entre o cidadão e o ente público, propiciando a identificação de necessidades, distorções, erros e ilegalidades na administração. Atua no pós-atendimento e em âmbito administrativo.

Os primeiros países a incorporarem o instituto sueco foram Finlândia, em 1919 e Noruega, em 1952. No entanto, foi a sua institucionalização na Dinamarca, em 1953, que promoveu a rápida expansão do ombudsman pelo resto do mundo. Em 1973, dez países já haviam instalado Ombudsman nacionais; até 1983, vinte um; atualmente, mais de 120 países já adotaram o ombudsman em suas estruturas administrativas.

Em 1995, a União Européia instituiu o *Euro-Ombudsman* com a atribuição de receber manifestações de cidadãos, instituições e empresas, domiciliadas na União, que se considerem vítimas de ato de "má administração" por parte das instituições ou dos órgãos comunitários. O *Euro-Ombudsman* exerce as suas funções com total independência e imparcialidade e não solicita nem aceita instruções de nenhum governo ou organismo. Atua como mediador entre os cidadãos e a administração da comunidade européia. Ao Ombudsman é conferido o direito de formular recomendações dirigidas às instituições comunitárias e de submeter questões ao Parlamento Europeu, a fim de que este possa se necessário, retirar as devidas ilações políticas dos casos de má administração.

O Ombudsman pode ser encontrado em vários países da América Latina, África e Ásia. Na maioria deles o termo original foi mantido; em outros, traduziu-se o seu

significado. Contudo, o modelo sueco foi pouco alterado em sua essência. Apenas na França e no Canadá a função é desempenhada de maneira assemelhada à brasileira.

O **Ouvidor**, enquanto **Ombudsman** apareceu no Brasil em 1986, com a instalação da **Ouvidoria** da cidade de Curitiba, no estado do Paraná que instituiu o **primeiro Ouvidor-geral estadual** em 1991 e o Ministério da Justiça, a primeira **Ouvidoria** pública federal, em 1992, sob a denominação de **Ouvidoria-Geral da República**. As iniciativas desse período se concentraram no âmbito do poder executivo, especialmente, com grande êxito na esfera de governo municipal, a exemplo de Maringá/PR, Santos/PR, Santo André/SP etc.

Não há **previsão legal expressa** sobre **Ouvidoria** na Constituição Federal, nem em nenhuma lei complementar ou ordinária. Como base legal para a institucionalização de Ouvidorias no poder público, através da interpretação extensiva da *Emenda Constitucional No. 19, de 4 de junho de 1998*, é suficiente considerar o disposto no *Art. 37, § 3o*. ***“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente”:***

***“I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.”***

O *Decreto No. 3.507, de 13 de junho de 2000*, estabeleceu as diretrizes normativas para a fixação de padrões de qualidade do atendimento prestado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional que atendem diretamente aos cidadãos. Observou o *§ 2º do Art. 4o do Decreto* a obrigatoriedade da aferição do grau de satisfação dos usuários com o atendimento recebido, indicando a necessidade da instituição de uma unidade administrativa ou metodologia para realizá-la.

***O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP***, desde 1991, ressalta a obrigatoriedade do cumprimento do *Decreto No. 3.507* e considera inaceitável a avaliação do desempenho institucional de um órgão se desprezados os índices de satisfação do usuário. O Programa inclui entre as suas estratégias a promoção de

canais de comunicação com a sociedade como ouvidorias. Para o **PBQP** a gestão deve ser centrada no cidadão para ser mais eficiente e efetiva.

O **Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS** foi o primeiro a dar efetividade à atividade de **Ouvidoria** no âmbito da administração direta federal, com o objetivo de permitir à sociedade o efetivo controle social da qualidade dos serviços previdenciários e **conferir transparência aos processos internos para o resgate de sua credibilidade como Instituição pública.**

Há **três tipos básicos e exemplificativos de serviço** (representa a espécie de unidade de comunicação, o conjunto de infra-estrutura, ou a equipe utilizada para realizar o atendimento ou o pós-atendimento, o tratamento e o retorno ao cidadão/ usuário) **de contato entre o cidadão/usuário e o setor público:** audiência pessoal; acesso telefônico (gratuito ou oneroso); eletrônico (cadastro na internet ou e-mail); e/ou físico (carta-resposta, carta, fax ou formulário).

1 - O **Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC** é um serviço de relacionamento com o cliente, presencial ou à distância, destinado ao contato por meio de processo de trabalho pré-estabelecido (*scripts*) e que trata questões ou problemas de menor complexidade.

Caracteriza-se pela impessoalidade, não desenvolve atendimento personalíssimo, nem promove a tomada de decisão interna da instituição em virtude do conteúdo do atendimento. Geralmente, o **SAC é utilizado como serviço de contato pós-venda.**

2 - O **Serviço de Fale Conosco**, comum na Internet, procura uma maior aproximação com o usuário, permite o tratamento mais específico dos problemas, mas **raramente intermedeia soluções que extrapolem o poder decisório do gerente do atendimento.** Registrar os contatos e dar tratamento estatístico as informações tratadas, no entanto **não tem função de propor alterações na gestão estratégica da instituição.** Geralmente, a sua esfera de atuação se limita à análise de dados.

A Ouvidoria atua no pós-atendimento, na mediação de conflitos entre o cidadão, usuário, cliente ou fornecedor e a instituição. Procura personalizar o atendimento ao usuário e individualizar o tratamento da mensagem. O registro dos

contatos quer gerar dados estatísticos que promovam alterações nos processos internos de trabalho e no comportamento dos profissionais responsáveis.

A Ouvidoria trata de assuntos que possuem a característica de causar transtorno ou dano, inconveniência, desvantagem ou impasse ao órgão ou aos seus dirigentes e servidores e normas. Integra os sistemas de controle interno e externo da instituição, as gerências de planejamento e os programas de qualidade e desburocratização, vinculando-se a esfera administrativa superior. Com o decorrer de sua experiência na escuta de manifestações dos cidadão/usuários, por meio de observações empíricas, estudos de caso e análises de dados, o Ouvidor adquire o **juízo de valor necessário para propor alterações nos processos de trabalho, práticas e normas do órgão**. Estimulando, com o passar do tempo, iniciativas descentralizadas, voluntárias e efetivas de aprimoramento da máquina pública, dos profissionais e dos serviços prestados, implementadas a baixo custo administrativo. Ainda não foi estabelecida uma dogmática ou doutrina teórica sobre as conceituações e características que norteiam a atividade no Brasil..

## **2. PROBLEMAS E SOLUÇÕES NA PROJEÇÃO E INSTALAÇÃO DE OUVIDORIAS**

A construção de um serviço, unidade ou sistema de **Ouvidoria** necessita uma abordagem técnico/política e estudos especializados. Este projeto envolve grande diversidade de variáveis, atores, interesses e tecnologias e tende a determinar o grau de sucesso e de desempenho da atividade para todos os envolvidos (órgão/instituição e sociedade/clientela). Com a atenção devida, a implantação adequada de uma **Ouvidoria** pode minimizar custos administrativos e evitar assimetrias no atendimento, conflitos institucionais, lentidão dos processos de trabalho de registro e diversas desconformidades tecnológicas. O planejamento de suas atividades cotidianas deve contemplar uma gestão dos serviços **leve e anti-cartorial**, e, **infra-estruturas de atendimento e suporte mais confiáveis, simplificadas e dimensionadas à realidade do volume de serviços que efetivamente deve prestar**.

Ademais, a instalação de uma **Ouvidoria** representa uma **mudança de cultura institucional** que em muitos casos sugere algum desconforto, principalmente, para aqueles habituados com **velhas práticas burocráticas**.

Para o estabelecimento de uma **Ouvidoria** capaz de responder à altura suas atribuições é necessário que se organize um **sistema de canais de acesso ao cidadão/usuário e ferramentas operacionais**. As **Ouvidorias de âmbito nacional** necessitam de **centrais de atendimento** e de sistemas de processamento de mensagens e respostas.

Resta evidente que para uma **Ouvidoria** prestar o relevante serviço público ao qual está incumbida é **condicionante o apoio direto e manifesto da direção ou chefia maior da instituição**. Sem a compreensão da importância do seu serviço para a Instituição que a abriga, as iniciativas de sensibilização interna para a necessidade de garantir a satisfação do cidadão/usuário não atinge a significação pretendida.

Vale, ainda, ressaltar a importância do investimento na capacitação da equipe e na definição de metas próprias a serem alcançadas pela gestão de uma **Ouvidoria**. Para estruturar programas específicos e estabelecer ações temáticas são fundamentais **a consolidação de dados e a emissão de relatórios destinados ao monitoramento da qualidade e à eficácia dos serviços prestados**.

Vê-se, pois, que a **Ouvidoria**, uma vez adequadamente concebida, pode ser um **importante instrumento para a formulação de políticas públicas preventivas e corretivas**, pode conduzir ao estabelecimento de parcerias internas e garantir a credibilidade tão essencial ao órgão público.

Em razão da complexidade e da multiplicidade do serviço da **Ouvidoria** é necessário estabelecer **um plano de ação detalhado e realista**. A **constituição e processamento de um plano de instalação da Ouvidoria** são fundamentais para tornar factível a sua instituição efetiva e eficaz. Um projeto de implantação da **Ouvidoria** deve considerar:

- a) **diagnóstico do impacto do serviço de Ouvidoria na instituição;**
- b) **sensibilidade dos setores quanto ao relacionamento com tal serviço;**
- c) **grau de comprometimento dos gestores com a qualidade dos serviços e produtos que fornecem;**

- d) consideração das alternativas de políticas mais desejáveis (menores custos administrativos, maior eficácia, efeitos internos da sua atuação etc.);
- e) regulamentação acordada com o conceitual e o operacional previamente definidos;
- f) ações e etapas de implantação;
- g) definição das estruturas e ferramentas operacionais necessárias à atividade;
- h) definição dos conteúdos teóricos;
- i) definição de equipes de trabalho envolvidas;
- j) perfil dos profissionais envolvidos; etc.

## NOTA TÉCNICA N°02

### *DIAGNÓSTICO, APRECIÇÕES E SUGESTÕES.*

#### 1- INTRODUÇÃO

##### **Contexto Legal: Ouvidoria da ANAC**

- Conforme interpretação da Lei 11182/2005 que criou a Agência Nacional de Aviação Civil/ANAC, a implantação desta Ouvidoria responde ao princípio constitucional da participação popular na gestão pública, possuindo, como fundamento, contribuir para o aperfeiçoamento das funções do órgão regulador na preservação do interesse público.

O processamento das informações advindas da Ouvidoria pode constituir-se em uma excelente radiografia da instituição para auxiliar no seu processo decisório.

Características: independência, imparcialidade, confidencialidade, integridade, senso de justiça, respeito ao cidadão e publicidade.

### **1.1- A Ouvidoria no Contexto da ANAC**

- A Ouvidoria, no modelo concebido pela Lei 11182/2005, insere-se institucionalmente na função de autocontrole das ações do órgão regulador, visando fornecer à ANAC e a sociedade contribuições e análises para o aperfeiçoamento da atividade regulatória.
- Não é dotada de poder decisório, cabendo apenas identificar e sugerir caminhos voltados à concretização da eficiência, atuando como instância autônoma de controle.

### **1.2. Dificuldade Terminológica**

- Há uma dificuldade conceitual de se compreender o papel da Ouvidoria, até pela carga semântica que o nome revela. Algo que se reflete até no seio dos próprios colaboradores e principalmente junto aos usuários, sendo confundida com a Assessoria de Relações com os Usuários (ARUS), recebendo, muitas vezes, uma demanda que foge à sua competência.
- Mesmo assim, não devemos deixar em desamparo as reivindicações dos usuários em relação à prestação dos serviços de aviação civil, redirecionando essas manifestações à ARUS, na expectativa da devida atenção, em respeito principalmente aos direitos do cidadão, inseridos na Constituição Federal (C.F., art. 1º, inciso II, art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV Art. 170, inciso V e Art. 175, II).

## **2- Agência de Estado**

- As agências reguladoras são órgãos de Estado, de natureza técnico-administrativa, devendo pautar a sua atuação com autonomia administrativa e financeira, não submetidas a controle hierárquico formal.
- Por isso, busca atribuir maior agilidade e eficiência na execução das políticas públicas governamentais.
- Deve o órgão regulador capacitar-se para proporcionar respostas ágeis e efetivas em relação às demandas da sociedade, pautando-se com tecnicidade, flexibilidade e presteza, eficiência e equidade, sob pena de repetir o perfil burocrático do Estado Intervencionista.
- O controle regulatório efetivo e com credibilidade é aquele suficientemente ágil e **capaz de antecipar-se às situações**, desvencilhando-se de posturas intervencionistas, baseadas no direito punitivo, pró-ativo e não só reativo.
- A Regulação compreende não só a regulamentação em sentido estrito, como também, o monitoramento de todos os sentidos que organizam o setor regulado, o acompanhamento da organização e do comportamento do mercado em si, devendo, por isso, o órgão regulador capacitar-se para respostas ágeis e efetivas.

### **3- Relacionamento com a Sociedade**

- No regime jurídico brasileiro, as agências reguladoras comparecem com as mesmas limitações de valores postos na Constituição, devendo ser republicana, federal e democrática, principalmente porque os interesses agitados no espaço regulado são potencialmente conflitantes.
- Possui o cidadão o direito de, como cidadão/usuário efetivo ou potencial do serviço, participar de sua fiscalização e de seu controle e, em se tratando do órgão regulador, o desafio é o de construir um sistema de controles que assegure uma atuação democrática.

- Restou revelado a ausência de uma percepção mais clara sobre a operacionalização dos instrumentos de controle social.
- Foi identificada uma acomodação própria da concepção tradicional autarquizante, caracterizada pela visão fechada de que a eficiência técnica dispensa a participação cidadã na estrutura estatal.  
Nessa linha, há uma insuficiente facticidade dos instrumentos de controle social.
- Para auxiliar na supressão destes obstáculos, a Ouvidoria sugere que a ANAC, por decisão do Conselho Diretor, institua **Comitês** que funcionarão sempre sob a direção de Diretor designado, com a finalidade de realizar estudos e formular proposições ligadas aos seus objetivos.

### 3.1. Relacionamento com a Sociedade: Sugestão de Implantação

- [Instalação de um Sistema de Ouvidoria](#)

Esta proposta responde a necessidade de obtenção de condições estruturais para que esta Ouvidoria atue sempre de maneira pró-ativa e sob uma gestão administrativa capaz de proporcionar respostas ágeis e consistentes.

Fundamentada na necessidade de operar por meio de um Sistema Integrado de Gestão, adequado à natureza das suas atividades e tarefas, a automação dos processos tornou-se indispensável e deverá ser a prioridade de nossos primeiros passos, considerando-se, sobretudo, melhores resultados em tempo e custos, devendo também permitir a agregação futura de funcionalidades que a prática venha a revelar tanto quantitativa, quanto qualitativamente.

A implantação de um **Sistema Integrado de Gestão** que permita o estabelecimento de direcionadores estratégicos, capazes de oferecer informações seguras que permitam aos Diretores da ANAC a implementação de ações para o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira.

De interesse direto para a ANAC, cabe, ainda, ressaltar que, com a **implantação de um sistema apoiado na tecnologia da informação**, específico para esta Ouvidoria, poderão ser obtidos, entre outros, os seguintes benefícios:

- A) **Aproximação com cidadão/usuário**, por meio de canal de comunicação direto para atender as suas demandas com agilidade, transparência e confiabilidade.
- B) **Preservação do caráter impessoal, reservado e ético** no trâmite das informações, de modo a se obter respeito e credibilidade;
- C) **Avaliação da imagem externa da organização e contribuir para fortalecê-la**;
- D) **Identificação das disfunções no desempenho da organização** para que sejam implementadas **ações corretivas**;
- E) Identificação das **áreas da organização** que necessitem receber **maior atenção**, permitindo aos dirigentes estabelecer **ações mitigadoras e definir prioridades**;
- F) **Relacionamento democrático** com a sociedade;
- G) **Melhoria do atendimento e a qualidade dos serviços** prestados pela Organização, a partir da participação do Ouvidor nas reuniões da Diretoria, apresentando **proposições** , quando couber, para as decisões de políticas institucionais.

Importa lembrar que a anterior Ouvidoria/DAC havia consultado algumas empresas que apresentaram propostas para a criação e implantação do referido sistema. Naquela ocasião, a proposta comercial do SERPRO foi considerada como a mais consistente, motivo pelo qual foi apresentada a então Direção do DAC, em 2005, depois de submetida a atual Assessoria de Informática que, na ocasião, enviou técnicos para juntamente com os integrantes daquela Ouvidoria, discutissem as implicações técnicas para a implantação do Sistema.

Ressalte-se uma particularidade na proposta citada: a **Ouvidoria Geral da União**, chefiada pela advogada Eliana Pinto, **recomenda que as ouvidorias**

**públicas utilizem os serviços do SERPRO**, uma vez que já se encontra um projeto de criação de um Sistema Integrado de Ouvidorias, desenvolvido por esta empresa, na Casa Civil da Presidência da República.

Por outro lado, a contratação dos serviços desta empresa ficará facilitada porque não haverá necessidade de se realizar um processo de licitação, conforme estabelece o art. 24, inciso XVI, da Lei nº8666/93, em razão do SERPRO ser detentor de exclusividade para a execução de serviços de processamento de dados no âmbito do Ministério da Fazenda, conforme disposto no art.2º da lei nº5615/70. A Assessoria Jurídica do antigo DAC foi consultada e confirmou a dispensa de licitação.

### **Sugestão**

Esta Ouvidoria sugere ao Colegiado de Diretores que determine ao setor competente desta ANAC que **entre em contato com o SERPRO** para conhecimento das negociações e andamentos anteriores e, caso julgue conveniente, agende uma apresentação do **Sistema de Gestão de Ouvidorias** desenvolvido por aquela empresa aos Srs. Diretores para uma apreciação de sua qualidade e eficiência.

- *Comitê de Defesa da Ordem Econômica:*

- O efetivo funcionamento desse Conselho é essencial para subsidiar as decisões e os posicionamentos da Agência, relacionados com o controle, com a prevenção e com a identificação das infrações de ordem econômica em matérias de aviação civil, visando assegurar a competição livre, ampla e justa entre os prestadores de serviços.

- *Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Aviação Civil.*

A Ouvidoria/Anac sugere a criação, por ato do colegiado de Diretores, deste Comitê que pode possibilitar que o Conselho Diretor usufrua de um grau de interação mais efetivo com a sociedade organizada.

- Para que o referido Comitê possa exercer função efetiva de controle social, torna-se de particular importância a missão de educar o cidadão/usuários da aviação civil, acerca de seus direitos, ao lado da disponibilização de um aparato técnico que lhe subsidie para o desempenho das atribuições que lhe foram confiadas.
- Para o seu efetivo funcionamento, por outro lado, merece atenção o perfil de sua composição, devendo ganhar em pluralidade com a presença mais expressiva dos representantes dos usuários, além da presença de representantes da Comissão de Defesa dos Consumidores do Congresso Nacional, órgãos que vocalizam e expressam as demandas populares.

#### *Audiências Públicas*

- Sua finalidade precípua é a ampla discussão com transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para a decisão a ser tomada pela Agência e para que se ouça, questionando a possibilidade de proposição de outras formas. Não se trata de um monólogo, mas sim um diálogo entre as autoridades e os cidadãos.

#### *Consultas Públicas*

- O órgão regulador deve preocupar-se em estimular a participação social, visando à ampla divulgação das consultas públicas.
- Com objetivo de aprimorá-las, ganharia qualidade se a Agência, ao término da consulta, por primeiro respondesse às considerações feitas pelo público, deixando para editar, posteriormente o documento normativo.

#### **4- Interação entre cidadão/usuário e o órgão regulador**

- A Ouvidoria propõe que seja estabelecido um canal de Atendimento ao cidadão/usuário por meio de Central de Atendimento que possa agilizar a resposta ao manifestante.
- Operando 24 horas por dia, a Central de Atendimento da ANAC deve proporcionar confiança e credibilidade em relação ao atendimento e as informações prestadas.

#### 4.1. Assessoria de Relações com o Usuário

- A legislação não prevê e nem o órgão regulador conta com um setor específico, estruturado para mediar o processamento de conflitos entre o usuário e o prestador de serviço. Como consequência, não existem mecanismos ágeis e eficientes de solução das reclamações.
- Um dos desafios mais imediatos da agência é, portanto, se organizar adequadamente para a proteção dos direitos dos usuários, instituindo uma engrenagem própria para o acompanhamento das reclamações formuladas, incumbindo-se do incentivo à luta dos usuários, pela consolidação dos seus direitos.
- Não se trata de preocupação meramente técnico operacional, mas, fundamentalmente, na perspectiva da capacidade de atuação do cidadão/usuário no interior da agência.

#### 4.2. Seções de Aviação Civil (SAC)

Os serviços de fiscalização instalados nos aeroportos, subordinados às Gerências Regionais de Aviação Civil (GER). Estes serviços experimentam a falta de um número adequado de profissionais qualificados para o exercício das suas atividades em aeroportos estratégicos, além de registrarem diversas carências e deficiências que impedem que o SAC possa realizar um bom atendimento aos cidadãos/usuários que recorrem a seus balcões.

Esta Ouvidoria considera urgente que sejam tomadas decisões para que o atendimento nestas Seções atinja a qualidade desejada na presteza, agilidade e cordialidade que se espera da prestação dos serviços de interesse público desta ANAC, especialmente sugerimos que este serviço passe por uma **redefinição de suas atribuições, estrutura física e de pessoal** para que a ANAC possa consolidar uma gestão compromissada com os direitos da cidadania brasileira.

Dentre as muitas dificuldades enfrentadas pelas SAC, podemos destacar:

1- Sendo as SACs instalações específicas para abrigar os agentes que representam a Autoridade Aeronáutica Civil nos aeroportos, os fiscais precisam de mínimas condições materiais para a realização de suas atribuições. Para a preservação da boa imagem da ANAC, consideremos indispensável uma **realocação espacial** destes serviços nos aeroportos, com redimensionamento de sua estrutura física e indicações precisas e bem localizadas para sua localização pelo cidadão/usuário. As atuais salas das SAC estão muito **mal localizadas** nos terminais aeroportuários, e **mal equipadas** para recepcionar o cidadão/usuário que busca solução para sua demanda.

2- Atualmente, em função da falta de pessoal qualificado em número suficiente para cumprir o horário integral, as Gerências Regionais estão aplicando o sistema de escalas de serviço. Utilizando servidores civis e militares totalmente despreparados para o atendimento aos cidadão/usuário, estas Gerências, como consequência, geram o aumento do número de reclamações direcionadas à Ouvidoria e às ARUS, especialmente relatando **tratamento indiferente ou grosseiro que recebem**. Reclamam, também, que **nenhuma orientação ou esclarecimento sobre o problema apresentado lhes é passado** e, equivocadamente, recomendam que o cidadão/usuário deve dirigir-se à ANAC, o que só aumenta o transtorno do cidadão/usuário, uma vez que a maior parte de suas demandas relacionam-se com problemas localizados nos próprios aeroportos, exigindo atuação imediata de nossos serviços, especialmente por exigir a atuação ágil do Fiscal junto à empresa envolvida.

3- O curso elaborado e aprovado para a formação e capacitação de Fiscal de Aviação Civil, destinado àqueles que já trabalham, ou poderão vir a

trabalhar nas SAC, é ministrado pela atual **Superintendência de Estudos, Pesquisa e Capacitação para a Aviação Civil**, mas não prevê a realização de uma pré-seleção específica, para compatibilizar o perfil do candidato ao perfil exigido para o desempenho desta importante atividade. Por sua vez, o **currículo do curso, precisa ser revisto para contemplar conteúdos e práticas apropriados ao atendimento público.**

Entre as diversas atribuições e tarefas que são cometidas aos fiscais, destacam-se aquelas de cunho policial, realizadas nos pátios de manobras, durante as chegadas e partidas de aeronaves em vôos não regulares, tais como: táxis aéreos, aeronaves de empresas privadas, de autarquias, governo dos estados, particulares nacionais ou estrangeiros, etc, ocasião em que deverão ser feitas inspeção de cargas que estão sendo transportadas ou a transportar, a documentação da aeronave, o que indica que a fiscalização dos pátios e o atendimento nos terminais de passageiros sejam exercidos por servidores com perfis diferenciados, com formação e capacitação apropriadas, já que se trata de serviços de natureza radicalmente distintos.

Sugere-se, no caso do Fiscal de Aviação Civil, com a incumbência de fiscalização de pátios, uma formação similar a de um Inspetor de Polícia Rodoviária Federal.

Já, em se tratando de Fiscal de Aviação Civil, com a função específica de atendimento ao cidadão/usuário, o recomendado é que tenha nível médio de escolaridade completo e que seja possuidor de elevada capacitação profissional para atender a clientela da aviação civil. Este profissional precisa ter a compreensão que representa a Autoridade Aeronáutica Civil e, portanto, precisa congrega condições que a função exige para ser capaz de tomar as providências que a demanda apresentada estiver requerendo, de forma imediata, ou em conformidade com o objeto da demanda.

**Sugestão**

- [Postura pró-ativa na realização de convênios ou termos de cooperação com o Ministério Público \(Estadual e Federal\)](#), atendendo às necessidades de informação e esclarecimento;
- [Maior interação com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor \(MJ\)](#) visando capacitação dos quadros da Agência em relação a temas relacionados com a satisfação do consumidor e ampliação da divulgação das consultas públicas;
- [Maior proximidade com os Procons e órgãos de defesa do Consumidor](#), visando reduzir as demandas individuais dando tratamento adequado a questões recorrentes.
- [Ativação de mecanismos de educação para o consumo](#), mediante a elaboração e distribuição de cartilhas explicativas e campanhas institucionais.
- [Ampla e constante divulgação dos dados estatísticos sobre as reclamações dos usuários](#) junto à Agência;
- [Maior interação com as entidades de defesa dos direitos de portadores de deficiência](#), visando esclarecer pontos do Plano de Metas de Universalização, capacitando-as para a defesa de direito dos usuários da aviação civil;
- [Formulação de políticas de inclusão social no âmbito do órgão regulador](#) com a finalidade de executar ações afirmativas consistentes.
- [Realização, mediante convênio com universidades, de cursos de capacitação sobre Direito Aeronáutico e sobre Regulação](#), disponibilizando vagas para membros do Ministério Público e Judiciário, e;
- [Realização de seminários internos](#) para a discussão de temas específicos, tendo como público alvo os atores regulados.

#### 4.3. Recursos Humanos e Capacitação

- A problemática dos recursos humanos não se encerra na questão da insuficiência numérica do quadro técnico e do vínculo precário. Na atividade regulatória há a necessidade da existência de um perfil qualificado de colaboradores, capacitado para acompanhar as tendências de mercado, monitorando suas ações e reações, sem que diga ao empresário como ele deve agir.

#### 5- PADOS

- Torna-se urgente tarefa a realização de um **amplo diagnóstico, com acompanhamento jurídico interno, das causas que impedem uma maior agilidade dos procedimentos**, que levam à lentidão do exercício punitivo do órgão regulador e adoção de providências simplificadoras dos feitos de apuração de descumprimento de obrigações.
- Na análise dos processos submetidos à Agência, já se nota a **existência de vícios** semelhantes aos que emperram os Tribunais, sem, no entanto, incorporar as virtudes de institutos por eles utilizados, como **“Termos de Ajustamento de Conduta”**, **aplicação de mediação e arbitragem**, etc.

6 – Análises das manifestações dos Cidadãos/Usuários (2005-2006) extraídas do Relatório da Ouvidoria/DAC:

6.1. À exceção de ocorrências relacionadas com menores de idade desacompanhados e com idosos que necessitam de tratamento especial, a maioria dos manifestantes que reclamam dos serviços prestados pelas empresas aéreas não tem a mínima idéia a respeito das leis e normas específicas que regulam o transporte aéreo comercial.

Nesse sentido, pode-se afirmar que grande parte dos passageiros ignora que ao adquirir uma passagem aérea está estabelecendo um **contrato de prestação**

**de serviços com a empresa transportadora, o que pressupõe o desconhecimento de direito e deveres de ambas as partes.**

As empresas aéreas, em geral, omitem e não compensam, ou compensam mal, seus passageiros, contrariando o disposto na Portaria nº676/2000, quando:

- (a) **praticam “overbooking”;**
- (b) **Seus vôos sofrem atrasos superiores a 04(quatro) horas em relação ao horário assinalado nos bilhetes de passageiros;**
- (c) **Cancelam vôos para localidades servidas por suas linhas, ficando como única alternativa para o passageiro retornar ao aeroporto no dia seguinte;**

**6.2** Vem se tornando uma prática comum, as empresas cancelaram vôos em determinados horários, mas anunciam, depois de longas espera e de queixa dos passageiros, que se trata de atraso, com justificativas irreais, seguindo-se a transferências destes passageiros para o vôo seguinte sem que eles saibam que é isto que está ocorrendo.

Ato contínuo, as empresas embarcam todos estes passageiros no avião do vôo seguinte bem antes do horário previsto para o embarque dos efetivos passageiros deste vôo. Em seguida, apenas por chamada oral na sala de embarque, também embarcam os passageiros efetivos deste vôo que ali se encontram. Ao lotarem o avião, a decolagem é antecipada sem avisar aos passageiros que ainda estão no “check in”, ou aqueles que ainda estão chegando ao aeroporto para fazê-lo dentro do limite previsto de aceitação, que se esgota nos 30 (trinta) minutos que antecedem o horário constante do bilhete de passagem aérea.

A conseqüência final desta prática é que estes últimos passageiros ao chegarem à sala de embarque, permanecem aguardando a chamada de vôo até que ao ser atingida a hora prevista para a decolagem, preocupados, eles vão buscar informações acerca do atraso. Neste momento, as empresas aéreas

alegam que os mesmo perderam o voo e, ainda, passam a exigir o pagamento de uma taxa para colocá-los em outro voo.

Este procedimento, além de desonesto, tem por objetivo ocultar o cancelamento do voo anterior e o “overbooking” que certamente poderia ter acontecido.

**6.3 É comum que as agências de viagens façam as chamadas “vendas casadas”, isto é, venda de bilhetes de duas diferentes empresas, fazendo crer ao passageiro que se trata de um voo de conexão, quando , na realidade, se trata de uma baldeação.**

Na ocorrência de um atraso de voo da primeira empresa para o trecho onde se faria a “falsa conexão”, a 2º empresa, a que completaria o (os) trecho (os) para o destino final, já tendo despachado seu voo no horário previsto no bilhete da passagem, considera este passageiro como “no show” e cobra deste uma taxa para colocá-lo em outro voo”.

Não havendo encontrando alternativa para atender as suas necessidades, nem mesmo um transporte rodoviário, certamente esse passageiro será forçado a optar por um *per noite* que lhe custará despesas extras e procurar vagas em hotéis da cidade, pagamento de transporte, alimentação e de comunicação telefônica para parentes ou para outros fins, ale, de outros prejuízos.

**6.4 Há omissão generalizada no despacho das bagagens tanto pelas empresas aéreas durante o “check in”, quanto pelas terceirizadas que fazem a inspeção dos conteúdos antes de embarcá-las.**

Enquanto as empresas aéreas não indagam dos passageiros sobre a existência de objetos ou pertences de valor no conteúdo das bagagens, o que poderia sugerir o pagamento de uma taxa de seguro ou a retirada dos mesmos para serem levados como bagagem de mão, as empresas terceirizadas que fazem o serviço de rampa, por sua vez, não impedem o embarque das bagagens que, detectadas, contenham aparelhos eletro-eletrônicos, objetos de valor, documentos pessoais, dinheiro, etc, já que não há esta obrigatoriedade prevista,

na Portaria nº676/GC-5/2000, o que concorre para o visível aumento das violações que vem sendo reclamadas por passageiros.

**6.5** Hoje, tornou-se prática generalizada das empresas aéreas não enviar funcionários para conferência dos tickets das bagagens, por ocasião da restituição e liberação das mesmas, após o desembarque dos passageiros.

**6.6** O mau atendimento ao passageiro por parte dos atendentes das empresas aéreas nos aeroportos é a ocorrência que detém o maior percentual de reclamações dos passageiros e sua origem é consequência direta dos atrasos dos vôos.

Com relação a esta ocorrência, convém sublinhar que, ao buscar alguma informação sobre o atraso do seu vôo, o passageiro pode ter uma série de intenções como:

- dar um telefonema para familiares que podem estar esperando no destino;

- adiar ou cancelar um compromisso que tinha horário marcado;

- assegurar a reserva do hotel, que poderá extinguir-se antes da chegada ao destino;

- informar este atraso ao patrão, chefe, ou dar uma satisfação a terceiros com quem realizaria algum negócio;

- em função da obtenção de novo horário da decolagem, vir a desistir do vôo ou pedir endosso para viajar em outra empresa, etc.

O passageiro, no entanto, pode receber informações que, na maioria das vezes, não correspondem á realidade dos fatos. Se este passageiro fizer alguma contestação, certamente ele será tratado com grosseria, ou até mesmo receber “nova“ informação e, minutos depois,

ser veiculada pelo serviço de “alto-falantes” ou aparecer no painel de avisos de vôos do aeroporto outra informação completamente diferente.

Esta Ouvidoria propõe ao Colegiado de Diretores que discuta a idéia de realização de uma “**Campanha de Orientação aos Passageiros**”, com distribuição periódica de folders para as SAC, postos de atendimentos da ARUS, Ouvidoria e INFRAERO; agências de viagens; empresas aéreas para disponibilizarem em seus assentos, além da instalação de “banners” nos aeroportos educativos a respeito dos direitos e deveres dos passageiros.

**6.7** Importante conclusão das análises feitas das reclamações dos cidadãos/usuários dá conta que as **empresas aéreas não cumprem a Portaria nº676/CG-5/2000**, que aprova as condições gerais de transporte, em particular, as cláusulas relacionadas aos direitos dos passageiros, o que indica que esta ANAC, através de sua Diretoria, deve iniciar um diálogo com estas empresas voltado para a questão do respeito aos direitos dos cidadãos usuários.

**6.8.** Não são menos importantes os indicativos extraídos destas manifestações que nos indicam a **urgente necessidade de reformulação desta Portaria nº676/CG.**

Sugere-se que a Diretoria Colegiada crie, através de Portaria, Grupo de Trabalho, sob a Coordenação da sua Secretária-geral, envolvendo os órgãos desta Agência que tenham ligação direta com o tratamento das questões que dizem respeito a esta Portaria, para que apontem as alterações e aditamentos necessários.

**7-** Diante da complexidade do quadro acima exposto, entendemos ser necessário que a ANAC, após um processo de amadurecimento interno reflexivo, proponha discussão de uma Política de Promoção e Defesa dos Direitos dos Cidadãos/ Usuários da Aviação Civil, discussão a ser desenvolvida

através de um processo de escuta que envolve a realização de seminários, debates, oitivas, câmara técnicas, palestras, entre outras iniciativas, sob a coordenação do **Comitê de Promoção e Defesa dos Direitos dos Usuários da Aviação Civil (se aprovado)**. Sugerimos que no prazo de 06 (seis) meses o citado Comitê proponha à Diretoria Colegiada os eixos, prioridades e ações que definem o conjunto desta política pública.

### NOTA TÉCNICA n° 3

**Direito do Consumidor: Importante Instrumento de Regulação do Mercado.**  
*“Anotações para o debate interno sobre Regulação e Direito do Consumidor”.*

Alayde Avelar Freire Sant’Anna  
Ouvidora/ANAC

A questão da aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor (CDC) aos serviços públicos é tema pouco estudado no âmbito da doutrina, pela jurisprudência e pelos operadores jurídicos. Há muitas controvérsias, ainda, a serem dirimidas.

Não há dúvidas que o CDC, aponta algumas garantias que tem o usuário de órgãos públicos, por si ou por suas empresas concessionárias, permissionárias ou sobre qualquer outra forma de empreendimento, com relação à adequação, eficiência, segurança e continuidade dos serviços prestados. O CDC procura articular estes princípios de forma a estabelecer uma metodologia para assegurar sua eficácia.

Para o CDC, o consumidor não é apenas aquele que adquire, não é só aquele que compra, não só aquele que participa do mercado de consumo através de um contrato, como aquele que também utiliza um serviço.

Ao contrário de outras legislações, o CDC brasileiro inovou ao considerar que uma relação de consumo não pressupõe necessariamente uma relação contratual.

Serviço, para o nosso CDC, é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo mediante remuneração. Ou seja, a prestação de serviços gratuita, aonde não há remuneração, a princípio, está excluída do âmbito de incidência do CDC. Estão, também, excluídas as relações de natureza trabalhistas.

Nesse sentido, todos os serviços públicos prestados mediante remuneração, estão submetidos, à tutela, aos princípios e à incidência do CDC.

Por remuneração, há aqueles que compreendem que a remuneração é sempre a remuneração direta, por parte do consumidor. Da leitura do artigo 2º, extrai-se que o Código não exige que o consumidor seja a parte contratante. Razão pela qual, o usuário mesmo que não seja o adquirente do bem ou serviço é o consumidor.

Vale lembrar, também, as normas de extensão do CDC que são aquelas que equiparam ao consumidor todo aquele que for vítima de acidente de consumo. O exemplo típico disso é o caso da vítima de um acidente aéreo, que estava em terra, apesar de não ser alguém que tenha consumido ou usufruído do serviço. Não comprou o bilhete aéreo, não usufruiu desse serviço, mas foi vítima dele e, portanto, tratado como consumidor.

Assim, todos aqueles que também são vítimas de acidentes, relacionados à prestação de serviços públicos, remunerados ou não, aí não há distinção, ficam sob tutela do CDC.

É crescente e significativo o aumento do número de contratos de serviços, o que vem acarretado consequências importantes para defesa do consumidor. Neste cenário, agiganta-se o papel das agências reguladoras na tutela das relações de serviços que, em geral, costuma ter uma certa duração no tempo.

No tipo de contratação de “longa duração”, existe um número maior de situações que altera a substância da relação contratual em relação àqueles tipos de contrato de compra e venda simples. Sendo assim, os organismos estatais das agências reguladoras têm a obrigação de fazer o monitoramento continuado do mercado de consumo ligado a seu âmbito de competência. Obter informações que ao cidadão de per si não alcançaria. Assim, no campo da telefonia, por exemplo, “de que forma pode saber o consumidor final de um serviço de telefonia se as ligações que ele faz são interrompidas com uma frequência, se há uma queda de ligações em número excessivo, em relação a um padrão internacional considerado adequado? Que condições têm o consumidor em saber se o nível de chiado, se o nível de fiscalização da qualidade dos serviços que lhes é prestado está sendo atendida ou não?”<sup>2</sup>

O Código trouxe uma série de instrumentos poderosos e extremamente ricos, para a para a tutela dos usuários e consumidores. Entre os quais, destacam-se :

- “- A possibilidade de inversão do ônus da prova.
- A possibilidade ou aperfeiçoamento do sistema de tutela dos interesses difusos e coletivos.
- A possibilidade da intervenção e da legitimação direta dos PROCONs estaduais, que têm uma capilaridade imensa, em todos os municípios brasileiros.
- A intervenção ostensiva, e cada vez mais ampliada, do próprio Ministério Público, na defesa dos consumidores usuários.
- A possibilidade de quando proposta uma ação coletiva, em favor dos

interesses do consumidor usuário, os efeitos positivos, isto é, os efeitos que sejam benéficos ao consumidor, serem generalizados, produzirem um efeito

---

<sup>2</sup> Palestra proferida pelo Doutor Ronaldo Porto Macedo Junior – Conselheiro do Cadê, na Anatel. Em 03.09.2002

para toda a coletividade e não apenas para aqueles que participaram diretamente da relação jurídica, como autores ou como legitimados expressos.

- A possibilidade da incorporação dos padrões do Código de Defesa do Consumidor, acerca do que é o serviço ou o produto adequado. Os critérios, a jurisprudência, o balizamento do que é a adequação.
- Os direitos fundamentais do consumidor como, por exemplo, os direitos à informação.
- Os instrumentos processuais, como a desconsideração da personalidade jurídica, no caso da propositura de ações judiciais.
- Uma definição bastante ampla do que são práticas abusivas e do que são contratos abusivos.
- A possibilidade, também, de uma série de condutas, no âmbito do mercado de consumo, serem objeto de sanções, por parte das autoridades de defesa do consumidor, sem prejuízo do poder sancionatório direto das Agências Reguladoras.”<sup>3</sup>

Para todos os agentes públicos, especialmente as Agências Regulatórias, empenhadas na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, é importante que incorporem os novos princípios e o novo método pelo qual é possível pensar e determinar o que é a adequação do produto, o que é uma abusividade numa relação, o que é uma onerosidade excessiva, no âmbito de uma relação contratual.

Inova o CDC quando permite ao consumidor o direito de rever as cláusulas contratuais quando impuserem uma onerosidade excessiva em razão de fatos supervenientes. Trata-se de assegurar o equilíbrio intrínseco a uma

relação contratual de consumo e que sempre que esse equilíbrio intrínseco, na troca de valores estiver rompido, haverá uma onerosidade excessiva ou uma desproporcionalidade.

---

<sup>3</sup> Idem

A concepção, aqui, do que é onerosidade, do que é adequação e do que é direito do consumidor, colide com alguns princípios liberais básicos.

Isto porque, O Código de Defesa do Consumidor é um código discriminatório. Ele faz uma discriminação positiva, em favor do consumidor. E o faz de maneira expressa. Em seu art. 4º, diz o seguinte: “A política nacional de relações de consumo, tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, respeito à sua dignidade, saúde, segurança, a proteção dos seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e a harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:” Entre os quais, destaca-se “O reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, no mercado de consumo”. Vê-se que Código do Consumidor inova, na medida em que ele não exige que o consumidor seja hipossuficiente. Basta que eles mantenham uma relação funcional, econômica, de consumo, para que ele seja reconhecido como parte vulnerável. **Essa é uma presunção legal, de que o consumidor é vulnerável.**

É diante desta vulnerabilidade que se produz o **poder-dever do Estado** de atuar para promover o equilíbrio da relação contratuais, das relações de consumo, com o princípio liberal, de igualdade, de livre mercado, que é um princípio também consagrado constitucionalmente.

Esse se constitui um dos desafios dessa integração do sistema de defesa do consumidor com outros sistemas. É evidente reconhecer que há uma interconexão, uma interligação entre o sistema de defesa da concorrência e o sistema de defesa do consumidor, na medida em que, a princípio não há, necessariamente, conflito entre os interesses. O CDC não se pauta exclusivamente pela tutela de interesses econômicos, que possam gerar, como subproduto final, um mercado mais competitivo. O CDC determina que o

consumidor tem os seus interesses relacionados e seu bem-estar protegidos, **não apenas pelos efeitos indiretos que o mercado competitivo pode gerar. Há inúmeros dispositivos do Código que anunciam isso.** O citado artigo 4º, por exemplo, obriga que o consumidor tenha direito à proteção dos seus interesses econômicos, ao lado de outros interesses, sinalizando que os interesses protegidos pelo Código não são os interesses exclusivamente econômicos, que poderiam, talvez, em tese, serem reduzidos aos interesses dum mercado mais competitivo e de qualidade. É nesse sentido que o CDC prevê medidas compensatórias, medidas que provoquem uma correção de uma relação desigual, numa relação de consumo.

Desta maneira, o CDC oferece instrumentos não para estabelecer uma política reguladora do mercado de aviação civil, mas para corrigir uma desigualdade pontual estabelecida entre o cidadão e o fornecedor do serviço que ele contratou.

Diante deste cenário em que o CDC não contempla interesses puramente econômicos, mas refere-se a interesses de bem-estar, ligados à dignidade da pessoa humana, a melhoria da sua qualidade de vida, é que uma concepção de defesa do consumidor dificilmente seria redutível para a **defesa do mercado mais eficiente que, indiretamente, beneficiaria o consumidor.**

Importante, ainda, ressaltar que no campo da defesa da concorrência existe uma metodologia de análise do mercado que dá uma efetiva prioridade à análise da eficiência do mercado e que ao se integrar ao sistema de defesa do consumidor, serve muito bem para a defesa dos interesses econômicos do consumidor. Por outro lado, **o sistema de defesa da concorrência é um meio inadequado para a proteção dos outros interesses do consumidor.**

É nesse ponto que há uma conexão entre os sistemas, mas, por outro lado, uma distinção relevante que não se traduz em contradição. O direito do consumidor não serve para regular mercado. Ele serve para corrigir distorções

no mercado de consumo. Ele é um importante instrumento de regulação e, portanto, deve ter toda atenção desta ANAC, inclusive com a constituição de políticas específicas para a recepção de dados provenientes de seu sistema de atendimento ao cidadão, como forma de controle de qualidade dos seus serviços.

#### **Nota Técnica 4**

Assunto : Consulta Pública sobre Overbooking

A Ouvidoria da Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC, em cumprimento ao previsto em seu Regimento Interno, no inciso III, do art.21, e, com o objetivo de participar, com sua contribuição, na Consulta Pública sobre Overbooking, apresenta, a seguir, seu entendimento sobre o tema:

Atualmente, tema dos mais polêmicos e instigantes na aviação civil, refere-se à questão acerca da complexidade na aplicabilidade das regras jurídicas relativas ao transporte aéreo. O fato é que, tendo em vista seu caráter internacional que o faz se subordinar aos tratados, convenções e regras internacionais, o transporte aéreo está ainda afetado pelas leis de defesa do consumidor, estas já codificadas, no Brasil, através da Lei n. 8.078, de 11/09/90.

A jurisprudência emanada de tribunais estaduais e, inclusive do Superior Tribunal de Justiça \_ STJ vem se inclinando a aplicar a legislação interna em detrimento das normas internacionais de direito internacional privado quando em detrimento de legislação interna, especialmente quando o caso em apreço diz respeito aos usuários do transporte aéreo nacional ou internacional, especialmente, no que concerne à ocorrência de “overbooking”.

O "overbooking", vocábulo da língua inglesa de uso corrente na aviação regular, prática recorrente das companhias aéreas, significa a reserva de assentos em uma aeronave em número superior à capacidade desta. Esta prática, utilizada pelas companhias aéreas, sob pretexto de defender seus interesses econômicos, tendo em vista prejuízos causados por reservas que nunca são confirmadas ("no-show" ou não comparecimento), VIOLA as garantias do Código de Defesa do Consumidor, plenamente aplicáveis às relações entre passageiros e companhia aérea.

Como agir, pois, na ocorrência dessa prática? Surgem, então, questões sobre a aplicabilidade das normas jurídicas sobre a matéria. O Código de Defesa do Consumidor seria aplicável ao fato ou a matéria seria regida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica e pelos tratados e convenções internacionais que disciplinam a matéria?

Entende esta Ouvidoria, data vênia, no que se refere ao "overbooking", que a ANAC está correta em sua preocupação com a imensa freqüência de reclamações dos usuários dando conta da ocorrência desta violação de contrato de transporte aéreo por parte das companhias aéreas. Ademais, é oportuno que sejam baixadas normas expressas com a aplicação de multas ao transportador que não der embarque ao passageiro com viagem confirmada por motivo de excesso de reservas no mesmo voo. Pensamos ser esta a interpretação mais acertada sobre a competência da Agência Nacional de Aviação Civil \_ ANAC, no que diz respeito a sua missão normatizadora e fiscalizadora.

Ressalte-se, no entanto, que quando se trata da competência sobre a aplicabilidade de sanções relativas ao não cumprimento do contrato de transporte aéreo, a matéria passa a ser de competência judicial e aplicável, no caso, o Código de Defesa do Consumidor. O usuário deve ser entendido como o consumidor e a companhia aérea deverá responder por abusos praticados, como qualquer outro fornecedor de produtos ou serviços.

O "overbooking" é conduta enganosa e abusiva, sem nenhuma validade legal, face ao direito do consumidor. Há que aplicar-se o Código de Defesa do Consumidor em

harmonia ao Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA que estabelece, em seu art. 232, que o direito do consumidor só tem início a partir de quatro horas de atraso em relação ao horário marcado. Aqui, cabe ressaltar a necessária intervenção normatizadora da ANAC para a atualização desta norma, uma vez que, os usuários atuais do transporte aéreo precisam ganhar tempo em suas atividades, o que nos indica a necessidade de diminuição deste prazo do CBA.

No mais, jurisprudencialmente tem sido assentado, como mínimo, que a companhia aérea deve embarcar o passageiro em outro avião com mesmo destino, mesmo que seja de outra companhia. Caso, no outro voo da própria companhia ou de outra só existir lugar em classe superior à adquirida pelo passageiro, este deve ser embarcado sem nenhum acréscimo. Todas essas alternativas não elidem o direito do passageiro que se sentir prejudicado pleitear na justiça indenização por danos materiais e morais. Esta, salvo melhor juízo, a melhor doutrina sobre a matéria que leciona a hipótese de "overbooking", ou seja, o passageiro deve ser embarcado em outra aeronave, para o mesmo destino, no prazo de quatro horas após a partida da aeronave para a qual tinha a reserva confirmada.

Se a empresa de transporte aéreo não puder embarcar o passageiro com reserva confirmada, nesse interregno, deverá oferecer-lhe outro horário para voo destinado à mesma localidade (podendo ser até de outra companhia aérea, através do chamado endosso do bilhete de passagem) ou, caso o passageiro prefira, reembolsar-lhe o valor gasto com a compra do bilhete. Esta é a regra do art. 232 do Código Brasileiro de Aeronáutica, cuja aplicação deve ser estendida aos casos de "overbooking".

Caso o passageiro venha a sofrer prejuízos de maior monta que repute indenizável, deverá propor a ação judicial que entender adequada. Evidentemente, a prova do dano e o nexo causal entre este e a impossibilidade de viajar no horário determinado pela companhia aérea, além da culpa grave ou dolo do transportador, caso o valor pleiteado seja superior aos limites legais, deverão ser plenamente demonstrados, o que também ocorre na hipótese de dano pessoal ao passageiro (injúria

física, em razão de sinistro ou de evento ocorrido a bordo ou no curso das operações de embarque e desembarque), conforme prescreve o art. 256, combinado com os arts. 246 e 248 do CBA.

Em muitos casos de passageiro vítima de atraso, o Poder Judiciário tem condenado as companhias aéreas a pagarem o valor de 150 OTNS ( R\$5439,79) como indenização devida. Nos casos de vôos internacionais, em razão da complexidade das normas aplicáveis, há uma grande discussão judicial acerca de qual seria a indenização tarifada, em razão de conflito entre Tratados Internacionais, o Código Brasileiro e o Código de Defesa do Consumidor. As indenizações variam em 332 DES ( Depósitos Especiais de Saque) ou o equivalente atual de apenas R\$ 972,52. Há, ainda, decisões livre da desvinculação, fixando valor em torno de R\$5.000,00. Além disso, o consumidor poderá pleitear, ainda, gastos com hospedagem, alimentação e transporte.

Nesse sentido, cumprindo seu dever de pronunciar-se diante de matéria de interesse do cidadão/usuários da aviação civil, a Ouvidoria da Agência Nacional de Aviação Civil, sugere que este órgão abstenha-se de pronunciar-se a respeito de fixação de valores sobre multas por quebra de contrato de transporte aéreo, cujo pronunciamento deve ser judicial, e atenha-se à missão de normatizar a multa aplicável à concessionária de serviço público (companhia aérea) por descumprimento de sua obrigação de transportar passageiro com viagem confirmada por excesso de passageiro, sob pena de legislar sobre matéria fora do alcance de sua competência.

A contribuição da ANAC, para a defesa dos direitos do consumidor, nos casos de quebra de contrato de transporte aéreo, poderá ser o de atuar politicamente no sentido de que Câmaras de Mediação e Arbitragem, escritórios do Procon e/ou Juizados Especiais, sejam instalados nos aeroportos mais importantes do país. Desta forma, poder-se-ia garantir o ágil pronunciamento judicial a respeito do tema, atuando na defesa dos direitos dos usuários da aviação civil brasileira, no sentido de ver garantida à sua devida compensação indenizatória.

