

ANEXO III

FORMULÁRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

1) Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar

As Condições Gerais de Transporte são atualmente regulamentadas pela Portaria n° 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, norma publicada pelo extinto órgão regulador da aviação civil no Brasil, o Departamento de Aviação Civil (DAC). Posteriormente, após a substituição do DAC pela ANAC, alguns assuntos normatizados por tal Portaria foram revisados por Resoluções da própria Agência, o que resultou na publicação de diferentes normativos tratando das Condições Gerais de Transporte de forma separada, são eles: a Resolução n° 138, de 9 de março de 2010, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte aplicáveis à comercialização de e às características do bilhete de passagem; Resolução n° 140, de 9 de março de 2010, que regulamenta o registro de tarifas referentes aos serviços de transporte aéreo regular; e Resolução n° 141, de 9 de março de 2010, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiro. Com o objetivo de consolidar novamente todos os assuntos em somente um normativo, a Diretoria da ANAC optou por incluir a revisão e consolidação das CGT na Agenda Regulatória da ANAC para o ano de 2014.

A princípio, a revisão deveria atingir apenas o normativo mais antigo e ainda editado pelo extinto DAC, a Portaria n° 676/GC-5 de 2000, devendo as demais Resoluções n° 138, 139, 140, 141 e 218 (editadas pela ANAC) serem apenas consolidadas no novo normativo sem alterações. Caso isso ocorresse, perder-se-ia a oportunidade de corrigir algumas falhas visualizadas nos normativos editados pela ANAC, e mais, o momento favorável para aperfeiçoar a regulação técnica da Agência.

Adicionalmente, foi identificado que alguns pontos relacionados às Condições Gerais de Transporte não são previstos nos atuais regramentos, e em outras situações os atuais textos são insuficientes para uma correta aplicação das normas a situações concretas.

Feitas as considerações acima, depreende-se que caso a ANAC não aproveite a oportunidade de atualizar seus regulamentos, em especial na parte que trata de direitos dos passageiros do transporte aéreo, poderão ocorrer, a princípio, no mínimo três situações, a saber:

- Frustração da expectativa da sociedade para que a Agência regule e tutele os direitos dos usuários (art. 8º, XXXV – cabe à ANAC reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis);
- Risco legislativo: o tema defesa de interesse de usuário é um assunto de grande sensibilidade e caso o Congresso Nacional decida legislar nesse sentido, corre-se o risco de uma regulamentação política se sobrepor a uma regulação técnica da Agência Reguladora que é especialista no assunto, sem contar o processo mais rígido para alteração, caso uma lei seja editada;
- Possibilidade de aumento no número de demandas dos passageiros encaminhadas ao Poder Judiciário. Importante lembrar que em 2007 foram criados juizados especiais para receber demandas de passageiros nos aeroportos de Brasília, Cuiabá, Confins – MG, Galeão e Santos Dumont no Rio de Janeiro e Guarulhos e Congonhas em São Paulo. Sem contar no custo e no tempo para resolução do conflito, caso a proposta seja aceita, foram pensados em alguns dispositivos que nos leva a crer que os conflitos serão resolvidos de maneira mais rápida e eficiente entre empresa e passageiro com menor necessidade de encaminhamento do caso à justiça.

Apesar das normas editadas pela ANAC já terem avançado em relação a garantia e proteção de direitos para os usuários de aviação civil e, apesar da Agenda Regulatória prever apenas a consolidação das Resoluções n° 138, 139, 140, 141 e 218, há espaço para o aperfeiçoamento normativo. Nesse sentido, buscou-se responder a seguinte pergunta: “O regulamento proposto pela área técnica da ANAC pretende atender a anseio (s) ou reclamação (ões) de usuários do serviço de transporte aéreo?” A resposta é: sim!

A partir da percepção dos técnicos da ANAC, observado por meio das demandas feitas no sistema de atendimento da ANAC, sistema FOCUS, vemos que 3% (2.857) das demandas registradas no sistema são referentes a voos internacionais; 11% (9.698) referentes a voos domésticos e 20% (17.976) são referentes a legislação de aviação civil, dados de 2013. Dessas demandas, os macro temas mais demandados pelos

passageiros são atendimento (assunto amplo que abrange desde o mau atendimento da empresa para com o passageiro quanto uma falha no sistema de vendas da empresa), bagagem (tema já enfrentado em processo de Audiência Pública e que em breve a ANAC editará norma específica), bilhete aéreo (assunto tratado pela Resolução nº 138, cancelamento de voo (cancelamento de voo por parte da empresa), atraso de voo (atraso motivado pela empresa), preterição de passageiro (os três últimos tópicos são tratados pela Resolução nº 141), ou seja, grande parte das demandas dos passageiros tratam de condições gerais de transporte e avançam sobre temas que a ANAC já regulamentou.

Durante as análises dos normativos, foi constatado que as Resoluções nº 139/2010 e 218/2012, inicialmente incluídas na Agenda Regulatória de 2014, não guardam paridade temática com as Condições Gerais de Transporte, pois tratam exclusivamente de transporte de carga e informações estatísticas sobre atrasos e cancelamentos de voos, respectivamente. Por essa razão, não foi dado prosseguimento ao processo de consolidação de tais normativos, devendo eles serem mantidos como normas esparsas.

Muito embora o sistema de recebimento de manifestações da ANAC (Focus) não permita a extração de relatórios com os principais assuntos reclamados por parte dos usuários do sistema de aviação civil, os técnicos da Gerência de Normas e Projetos que respondem as demandas relativas a direitos dos usuários observaram algumas questões cotidianas às quais enfrentam os usuários, e são relatadas abaixo elencadas:

- Desconhecimento por parte dos usuários em relação às condições/regras contratuais (reclamações por conta dos valores de taxas de remarcação, cancelamento, reembolso ou “no show”);
- Bilhete de passagem
 - I. Assimetria de informação;
 - II. Correção de erro material;
 - III. Direito de arrependimento.
- Cancelamento automático de trecho de retorno

Adicionalmente, foi identificado que alguns pontos relacionados às Condições Gerais de Transporte não são previstos nos atuais regramentos, e em outras situações os atuais textos são insuficientes para uma correta aplicação das normas a situações concretas, e por esse motivo torna-se fator limitante para o trabalho de fiscalização da ANAC.

2) Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.

- a) Manter os regramentos como se encontram atualmente, com os assuntos separados em diferentes normativos tornando mais difícil o manuseio de quem pesquisa as normas da ANAC – essa opção não é recomendável;
- b) Somente consolidar os regramentos em uma única norma sem revisar o conteúdo, caso essa fosse opção, perderíamos a oportunidade de aperfeiçoar os normativos da ANAC, sem contar que parte da norma continuaria obsoleta e não refletiria a realidade do mercado de aviação civil – essa opção também não é recomendável;
- c) Consolidar os regramentos que regulamentam as Condições Gerais de Transporte em uma única norma, aproveitando a oportunidade para revisar e melhorar o texto, garantias aos passageiros e o conteúdo da norma, chamando a sociedade para participar e opinar acerca dos assuntos tratados nas normas – entende-se que essa é a melhor opção até mesmo porque quando a sociedade participa na construção do regulamento o trabalho torna-se melhor aceito pelos destinatários.

A escolha da letra “C” ainda se sustenta pelos seguintes motivos:

- I) A consolidação das Condições Gerais de Transporte em um só normativo indicaria de forma mais clara a todos os envolvidos (indústria, consumidor, órgãos externos responsáveis pela defesa dos consumidores) as regras da ANAC em relação ao assunto;
- II) Uma revisão possibilitaria que alguns itens problemáticos nas normas atuais sejam alterados ou suprimidos;
- III) Melhor regulação (atendimento às melhores práticas regulatórias);

IV) Possibilidade de desregulamentação de assuntos anacrônicos, visto que o mercado de aviação civil é dinâmico e a desregulamentação de alguns assuntos tende a ser benéfico ao passageiro;

V) Alinhamento das Condições Gerais de Transporte às diretrizes básicas do Código de Defesa do Consumidor.

3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?

- Entende-se que a proposição do normativo dará maior segurança jurídica às relações de consumo;
- Buscar-se-á uma maior harmonização com Leis de aplicação geral, como o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil;
- Cumpre-se a atribuição legal da Agência de atualizar os normativos publicados pelo extinto DAC – Art. 47, I da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005;
- Cumpre-se o proposto pela Diretoria da Agência de acordo com a Agenda Regulatória para o ano de 2014 – Portaria nº 2.852, de 30 de outubro de 2013;
- A revisão dos atuais regramentos possibilitará alterações de eventuais dispositivos problemáticos;
- A revisão dos temas propiciará a inclusão de temas não regulados de forma eficiente nos atuais normativos.
- A regulamentação de alguns problemas descritos na questão 1, trará maiores garantias aos usuários e permitirá maior transparência na relação de consumo do passageiro e empresa aérea, assuntos que são demandados atualmente como: correção de erro material, direito de arrependimento, cancelamento de trecho de retorno em caso do não comparecimento do passageiro no trecho de origem, entre outros assuntos, espera-se que sejam sanados com a entrada em vigor da norma.
- Busca-se ainda diminuir a assimetria de informação que existe no processo de comercialização do bilhete de passagem, fazendo com que as principais informações relativas às condições contratuais estejam disponíveis ao passageiro, bem como também sejam enviadas ao mesmo.
- A norma propõe ainda um mecanismo de estímulo às boas práticas por parte da empresa. Essa regra prevê que a empresa aérea busque reparar o dano do passageiro, em contrapartida a empresa terá sua penalidade reduzida.

4) Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada?

| | Ações | Prazo | Acompanhamento |
|-----------|--|--|--|
| ANAC | Publicação em DOU; Divulgação em mídia; Disponibilização no site da ANAC; melhoria e atualização das informações constantes no site da ANAC, necessidade de mais informação destinada ao passageiro. | Semanas subsequentes à publicação. Melhorar as informações prestadas ao passageiro e enriquecer a página da internet com informações sobre os assuntos regulados pela nova Resolução. | ASTEC – publicação ASCOM – divulgação e disponibilização |
| Regulados | Alteração de informações no sítio eletrônico e nos contratos de transporte; Reuniões para | Prazo de 180 dias para implementação (<i>vacatio legis</i>) | GGAF - Monitoramento dos sítios eletrônicos; ações presenciais |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | esclarecer pontos que foram alterados durante o processo de Audiência Pública | | |
| Outros Órgãos (Sistema de Defesa do Consumidor - Procons) | | | |

5) Quais são os dispositivos legais que autorizam a ANAC a regulamentar o assunto?

Art. 222 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) ; art. 4º, 6º, 30, 31, 36, 37, 39 e 49 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990); Art. 8º, XXXV e Art. 47 da Lei de criação da ANAC (Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005); art. 740 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

6) O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?

Existe previsão de impacto em outras áreas, por isso, foram previstas consultas prévias às Gerência de Regulação Econômica – GERE e Gerência de Análise Estatística e Acompanhamento de Mercado – GEAC, gerências da Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado que tratam de temas relacionadas às Condições Gerais de Transporte, também foram consultadas a Gerência Geral de Ação Fiscal (GGAF) - responsável pelo processo de fiscalização da ANAC – , a Ouvidoria da ANAC e a Gerência Técnica de Gestão da Informação - que são setores que regimentalmente recebem e dão algum tipo de tratamento nas demandas dos usuários de aviação civil. As áreas envolvidas já foram contatadas previamente e consultadas e mostraram-se favoráveis à revisão do assunto.

7) Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma?

| | | | | | | | |
|-------------------------------------|---------|--|--------|--------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|
| <input type="checkbox"/> | ANVISA | <input type="checkbox"/> | COMAER | <input type="checkbox"/> | Polícia Federal | <input type="checkbox"/> | Receita Federal |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Outros: | Empresas aéreas, passageiros (usuários do transporte aéreo), Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) e também órgãos de proteção e defesa do consumidor (PROCONS). | | | | | |

Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?

A GNOP realizou reuniões com a SENACON com o objetivo de aprimorar seu procedimento regulatório, focando especialmente no consumidor e, buscando maior proximidade com as entidades de proteção aos direitos dos consumidores. Desta forma, objetiva-se conhecer a realidade dos outros órgãos e adquirir novos conhecimentos visando harmonizar a legislação de aplicação geral com as normas vigentes relacionadas ao transporte aéreo.

Nesse sentido, foram feitas Reuniões Participativas com regulados e entidades de defesa do consumidor para coletar informações acerca de suas demandas e perspectivas para a edição de uma nova resolução. Na oportunidade da Reunião Participativa, não foi divulgada nenhuma minuta e os interessados foram estimulados a enviar suas contribuições para GNOP, que as analisou.

Ainda será feita Consulta Pública com vistas a confecção de uma minuta de Resolução e, posteriormente, uma Audiência Pública para divulgação oficial da minuta e coleta dos demais subsídios necessários ao aprimoramento da norma.

8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?

| | | | |
|-------------------------------------|-----|--------|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> | SIM | Quais? | Existem diferentes níveis de regulação em relação ao assunto, o <i>Department of Transportation</i> (DOT) dos Estados Unidos da América possui os regulamentos 14 CFR Parts 244, 250, 253, 259 e |
|-------------------------------------|-----|--------|--|

| | | | |
|-----|-----|--|---|
| | | | <p>399, que tratam de <i>oversales</i>, atrasos em pista, transparência das tarifas, planos de contingência e a União Européia possui o Regulamento nº 261/2004 que busca assegurar a proteção ao usuário do transporte aéreo em casos de atrasos, cancelamentos e preterição de embarque.</p> <p>Paralelamente foram conduzidos estudos a fim de identificar como outros países tratam a questão dos direitos dos passageiros do transporte aéreo, o estudo esta mais detalhado na Nota Técnica nº 14/2014/GNOP/SRE (Protocolo – ANAC 00058.073790/2014-91), foi estudado como Argentina, Colômbia, Chile, União Europeia e Estados Unidos da América regulamentam os direitos dos passageiros.</p> <p>Cita-se ainda o Air Transport Regulation Panel (ATRP) realizado entre os dias 26 a 30 de maio de 2014 na esfera de atuação da ICAO (International Civil Aviation Organization), onde foi publicado ATRP/12-DP/7, que se traduz em um conjunto de princípios fundamentais de proteção do consumidor.</p> |
| () | NÃO | | |

9) Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto?

| | | | |
|-------|-----|--------|--|
| (x) | SIM | Quais? | <p>No âmbito da ANAC as seguintes normas abaixo relacionadas, regulamentam questões referentes às Condições Gerais de Transporte, normativa que assegura os direitos dos passageiros, ainda que todas não estejam no escopo da revisão e consolidação proposta na Agenda Regulatória da ANAC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 676/GC-5/2000 • IAC 2203-0399/1999 • Resolução ANAC nº 138/2010 • Resolução ANAC nº 140/2010 • Resolução ANAC nº 141/2010 <p>No âmbito da ANATEL foi editada a Resolução nº 632, de 8 de março de 2010 – Regulamento Geral de Direitos do Consumidor.</p> <p>No âmbito da ANEEL foi editada a Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010 – Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica.</p> |
| () | NÃO | | |

10) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.

| |
|--|
| <p>A análise de custos não foi realizada de forma detalhada (estimando os custos financeiros relativos a implementação do novo regramento), todavia tem-se em mente que a ANAC terá custos para disseminação do conhecimento (divulgação da nova norma para seus servidores, em especial os INSPAC); possível criação de processos para fiscalizar novos elementos normativos; custos com a elaboração de novo material gráfico (cartilhas) que deverão ser distribuídas aos passageiros; custos com a reformulação das informações no site da Agência. Entende-se que o regulador ao propor nova normativa também esta sujeito a esse custo que, de certa forma deve ser entendido como investimento, visto que objetiva-se um aperfeiçoamento das relações de consumo.</p> <p>Por parte dos regulados (indústria) também não foi feita nenhuma estimativa de custos, tampouco os operadores aéreos em suas contribuições à Reunião Participativa apresentaram informações ou documentos que pudessem embasar qualquer alegação nesse sentido, comprovando possível aumento em sua estrutura de custos que porventura seria transferido ao valor final da passagem. Porém, vislumbra-se que os operadores aéreos tenham custos com alguma possível alteração dos sistemas de vendas das empresas para inclusão de novas informações e procedimentos, visto que a norma prevê que o passageiro tenha maior acesso a informação acerca de seus direitos pois, como mencionado anteriormente, percebe-se grande assimetria de informação por parte do passageiro</p> |
|--|

| |
|--|
| |
|--|

11) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.

- Concentração das Condições Gerais de Transporte em apenas um ato normativo;
- Alteração de dispositivos normativos problemáticos e pouco eficientes;
- ANAC: possibilidade de melhora na sua regulação, alterando pontos problemáticos e ineficientes e maior efetividade da fiscalização;
- Consumidores: possibilidade de inclusão de novos dispositivos nas normas que aumentem seus direitos; alinhamento das CGT aos princípios do Código de Defesa do Consumidor.

12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo.

| | Efeitos positivos | Efeitos negativos |
|--|---|--|
| Empresas de transporte aéreo regular | Melhora das informações passadas ao consumidor. | Possível criação de novas obrigações e custos. |
| Empresas de transporte aéreo não regular | | |
| Empresas de serviços aéreos especializados | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Operadores de Aeródromos | | |
| Fabricantes de Aeronaves | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Proprietários de aeronaves | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Empresas de manutenção aeronáutica | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Mecânicos | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Escolas e Centros de Treinamento | | |
| Tripletantes | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Passageiros | Melhora nas informações recebidas das empresas aéreas; Regras mais transparentes que tutelam seus direitos | Em regra, aumentos de obrigações para as empresas aéreas resultam em aumento de custos, o que pode ocasionar majoração de tarifas. |
| Comunidades | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Meio ambiente | Não Aplicável | Não Aplicável |
| Outros (identificar) | | |

13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.

O processo de monitoramento ou de fiscalização do cumprimento da norma em princípio não será alterado. Atualmente, os itens relacionados às Condições Gerais de Transporte são fiscalizados pela Gerência Geral de Ação Fiscal (GGAF), por meio de ações de fiscalização presencial ou também por manifestações de passageiros recebidas por meio do sistema FOCUS.

Pretende-se ainda, instituir mecanismo de revisão da norma, que é basicamente a disposição em artigo da norma da obrigação de revisão da Resolução depois de um período após sua edição.

Também será feita uma mensuração a partir do sistema FOCUS sobre as demandas dos passageiros da ANAC, para saber se o número de manifestações aumentou e quais assuntos estão sendo demandados pelos passageiros - retroalimentação.

Pretende-se ainda elaborar pesquisa, após a entrada em vigor da norma (ainda não se sabe quanto tempo após a edição) para coletar opinião do passageiro em relação a norma, de modo a produzir um diagnóstico de impacto regulatório (literatura não aborda esse tema, tampouco utiliza tal nomenclatura). Com essa pesquisa pretende-se aferir a efetividade da norma, ou seja, se a norma está equacionando os problemas elencados na questão 1 deste questionário.