



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

**RELATORIA:** DLL

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 50/2023

**OBJETO:** Abertura de Audiência Pública - Critérios para registro e tratamento de reclamações em desfavor de empresas reguladas, dirigidas à Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

**ORIGEM:** Ouvidoria - OUVID

**PROCESSO:** 50500.097075/2022-56

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** DESPACHO n. 05700/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (16551971)

**ENCAMINHAMENTO:** Pela aprovação da realização de Audiência Pública, e do relatório de Análise de Impacto Regulatório.

---

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, com a realização de audiência pública com objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições ao novo modelo proposto de critérios para registro e tratamento de reclamações em desfavor de empresas reguladas, dirigidas à Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

**2. DOS FATOS**

2.1. A revisão do processo de recebimento de reclamações dos usuários dos serviços delegados pela ANTT, com vistas a aumentar sua efetividade, consta da Agenda Regulatória da Agência prevista para o biênio 2023-2024, em seu Eixo Temático 01 (Projetos Regulatórios Transversais).

2.2. O processo teve início em setembro de 2022, por meio do Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR COSIC 13111727, elaborado pela Ouvidoria da ANTT. O mencionado Relatório foi encaminhado, juntamente com a minuta de Resolução COSIC 13118438, à SUESP, à SUFER, à SUFIS e à SUROD, para análise e eventuais contribuições.

2.3. Colhidas as contribuições das áreas, foi elaborado novo Relatório de AIR (16123036), com nova minuta de Resolução OUVID 16123036, e foi remetido à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), tendo ela se manifestado por meio do Despacho nº 05700/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (16551971).

2.4. Em seguida, os autos foram instruídos com o Relatório à Diretoria nº 198/2023 (16865740), a minuta de Resolução OUVID 16865740, a minuta de Aviso AP OUVID 16691915, a minuta de Deliberação AP (16778287) e a minuta de Portaria Comissão AP (16865510) e encaminhados à Diretoria para análise e deliberação.

2.5. Mediante sorteio realizado em 17 de maio de 2023 (Certidão de Distribuição REDIR-SEGER 16887332), os autos vieram para esta Diretoria para análise e proposição ao Colegiado.

2.6. Assim, ao analisar a instrução processual, esta Diretoria verificou que durante a elaboração do ato ora proposto, a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas - SUROC não foi consultada quando da realização da consulta interna, fato que pode ser observado pelo OFÍCIO SEI N° 26798/2022/OUVID-ANTT13202428) e pelo OFÍCIO CIRCULAR\_SEI N° 1773/2022/OUVID-ANTT (13309689).

2.7. Portanto, considerando que o transporte rodoviário de cargas é uma das áreas de atuação desta Agência, entendeu-se como condição necessária que fossem consultadas todas as Superintendências finalísticas de ANTT, para o ato que regulará o registro e tratamento de reclamações em desfavor de empresas reguladas.

2.8. Desse modo, por meio do DESPACHO DLL 17131133, os autos foram remetidos à Ouvidoria para que fosse ouvida a SUROC e avaliadas suas contribuições acerca do projeto em tela, bem como que fosse avaliada pela Ouvidoria a melhor forma para o regulamento proposto, sendo necessária a complementação do ato proposto, nos seguintes termos: **a)** inclusão de definições para os termos utilizados, tais como o termo "reclamação" e o termo "canais de atendimento"; **b)** no que se refere ao tratamento de reclamações referentes a realização de serviço não autorizado, ou reclamação referente a empresa não detentora de outorga, considerando que tais atos podem inclusive se configurar como crime; **c)** no que se refere a casos em que a reclamação apresentada se configurar uma denúncia; **d)** no que se refere a reclamações referentes a inexistência ou não do funcionamento dos canais de atendimento da empresa regulada; **e)** que seja avaliada a ampliação do ato proposto no que se refere aos demais tipos de manifestação, conforme conceituado pela CGU, e os tratamentos a serem dispensados a cada tipo de manifestação.

2.9. Posteriormente, foi proferido o DESPACHO OUVID 17379860), remetendo os autos à SUROC, que se manifestou na NOTA TÉCNICA SEI N° 4028/2023/GAB-SUROC/SUROC/DIR/ANTT (17647722), informando não haver contribuições para o projeto "Revisão do processo de recebimento

de reclamações dos usuários dos serviços delegados pela ANTT para aumentar a efetividade", inserido na Agenda Regulatória 2021-2022 por meio de revisão extraordinária aprovada pela Deliberação nº 236, de 8 de agosto de 2022.

2.10. Em seguida, a Ouvidoria se manifestou na NOTA TÉCNICA SEI N° 3914/2023/OUVID/ANTT (7557072), em resposta ao DESPACHO DLL 17131133, informando estarem atendidas as recomendações feitas por essa Diretoria, bem como apresentando nova Minuta de Resolução (17716225).

2.11. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

#### DA PROPOSTA

3.1. O objetivo fundamental da Ouvidoria é atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a ANTT, de modo que as manifestações provoquem a melhoria dos serviços públicos prestados, sendo o atendimento prestado uma forma de participação social. Tratam-se de espaços abertos à afirmação e à negociação das demandas dos cidadãos, funcionando como um mecanismo de diálogo permanente, de participação e controle social, constituindo-se como um importante instrumento de gestão para a Administração Pública, possibilitando o aperfeiçoamento das ações deste ente regulador.

3.2. Ao propor a abertura de Audiência Pública - Critérios para registro e tratamento de reclamações dirigidas à Ouvidoria desta ANTT em desfavor de empresas reguladas, a unidade técnica apresenta análise do histórico relativo ao registro e tratamento de reclamações, por meio do Relatório à Diretoria nº 198/2023 (16865740):

Desde a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, por intermédio da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, sua Ouvidoria recebe e dispensa tratamento, indistintamente, a todas as manifestações de usuários em desfavor das empresas que prestam serviços regulados. Tais demandas são protocoladas e encaminhadas às unidades organizacionais da Agência para análise e manifestação, antes do envio de resposta aos interessados. Muitos cidadãos entram em contato com a Agência sem sequer terem tentado resolver a controvérsia diretamente com a empresa regulada.

Em alguns casos, esses registros podem desencadear uma ação fiscalizatória que identifica a irregularidade e enseja aplicação de penalidade à empresa. Contudo, a instauração de processo administrativo sancionador não garante que o problema será sanado, mas os usuários esperam que suas reclamações se desdobrem em soluções efetivas. Por outro lado, a empresa delegatária perde a oportunidade de conhecer as reclamações e atuar de forma rápida e assertiva na origem dos problemas apontados pelos usuários, pois, em regra, a ANTT não leva essas demandas ao conhecimento das reguladas.

É importante observar, ainda, que as delegatárias já são obrigadas a disponibilizar Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, inclusive para registro de reclamações, conforme Decreto nº 11.034, de 5 de abril de 2022. Essa realidade induz à reflexão sobre o modelo de atendimento atualmente em prática na Ouvidoria da ANTT quanto ao registro de manifestações em desfavor de empresas reguladas, que envolve custos administrativos com a central de atendimento e com a mobilização de agentes públicos em todo o ciclo de tratamento da reclamação.

Portanto, o atual fluxo de tratamento da Ouvidoria da ANTT não incentiva os usuários a buscarem a autocomposição para solução de controvérsias diretamente junto às empresas delegatárias, antes do acionamento do ente regulador. Nesse sentido, propõe-se revisão do processo de recebimento de reclamações de forma que a delegatária tenha a responsabilidade inicial para receber e tratar as queixas, bem como resolver os problemas relatados pelos usuários. Assim, será reservada ao ente regulador a atuação em casos de descontentamento dos cidadãos com a resposta/providência adotada pela empresa ou, ainda, em face da omissão ou descumprimento dos normativos por parte dela.

Ao recepcionar, indistintamente, tais manifestações de usuários sobre serviços regulados sem que tenha havido tentativa prévia de solução diretamente com a empresa delegatária, a Agência atua de maneira *"disfuncional ou tem uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e/ou eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados"* [1]. Trata-se, portanto, de um problema que pode ser classificado, quanto à sua natureza, como uma falha institucional.

3.3. No mesmo documento, a ouvidoria identifica problemas relacionados à morosidade e/ou à baixa resolutividade, na origem, dos problemas apontados pelos usuários nas reclamações, aos custos administrativos para a ANTT, que envolvem o ciclo de tratamento das reclamações, e os prejuízos à atuação rápida e assertiva das delegatárias na solução de problemas apontados pelos usuários e delimita o objetivo geral:

Diante do cenário apresentado, foi delimitado o seguinte objetivo geral *"aumentar a efetividade das reclamações dos usuários para a melhoria dos serviços delegados"* (...)

3.4. Complementa, ainda, indicando o procedimento adotado para identificação das melhores alternativas de ação:

Com o intuito subsidiar a definição das possíveis alternativas de ação, foi realizada uma consulta formal (*benchmarking*) junto às outras dez agências reguladoras federais (13118188). Quatro delas responderam afirmativamente sobre possuir algum normativo, documento e/ou procedimento instituído referente ao tema em questão ou que o tangencia: ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica e ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. O detalhamento das respostas está no Apêndice deste documento.

3.5. A seguir, o Relatório à Diretoria supracitado conclui pela decisão de Publicar normativo com orientação aos usuários para apresentação de dados comprobatórios de contato prévio (ou tentativa) realizado com a sociedade empresária, com obrigatoriedade de fornecimento de protocolo registrado junto à ela.

3.6. De fato, a ouvidoria é fundamental para uma agência reguladora, pois tem o relevante papel de receber queixas e denúncias da população e o monitoramento, em âmbito coletivo, do atendimento prestado pelas empresas reguladas.

3.7. A proposta em questão trata de iniciativa da Ouvidoria da ANTT de aprimorar a

execução de suas funções. A proposta será submetida a Processo de Participação e Controle Social-PPCS, nos termos do Regimento Interno da ANTT, aprovado por meio da Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, tem, entre outros objetivos, o de recolher subsídios para o processo decisório e oferecer aos agentes econômicos, à sociedade e aos usuários dos serviços regulados pela ANTT um ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões relacionados à matéria objeto do processo:

- Art. 88. A ANTT utilizará o Processo de Participação e Controle Social com o objetivo de:
- I - recolher subsídios para seu processo decisório;
  - II - fomentar a efetiva participação das partes interessadas e da sociedade em geral;
  - III - oferecer aos agentes econômicos, sociedade e usuários dos serviços regulados pela ANTT um ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões relacionados à matéria objeto do processo;
  - IV - identificar, de forma ampla, todos os aspectos relevantes à matéria objeto do processo; e
  - V - dar publicidade a sua ação regulatória.

3.8. Ademais, no que se refere a Análise de Impacto Regulatório (AIR), cabe salientar, que trata-se do processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão pela Diretoria Colegiada, durante o processo de proposição da Resolução que ora se propõe disponibilizar ao crivo da sociedade, foi realizada a AIR por meio do Relatório de AIR (16123036), no entanto por se tratar de proposição de ato normativo com escopo novo no ordenamento da ANTT, entende-se adequada que seja submetido ao Processo de Participação e Controle Social-PPCS no entanto é entendimento desta diretoria que dever ser realizado novo Relatório de AIR após a conclusão do PPCS contendo os elementos que subsidiarão a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e em estreito alinhamento com a 4<sup>a</sup> edição do Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (AIR, M & ARR).

3.9. Nesse sentido, por meio do Despacho DLL (17131133), e de forma a conferir a devida fundamentação à matéria em análise, solicitou-se à Ouvidoria que avaliasse a melhor forma para o regulamento proposto, bem como a necessidade de complementação, no que se refere a: a) inclusão de definições para os termos utilizados, tais como o termo "reclamação" e o termo "canais de atendimento"; b) tratamento de reclamações referentes a realização de serviço não autorizado, ou reclamação referente a empresa não detentora de outorga, considerando que tais atos podem inclusive se configurar como crime; c) casos em que a reclamação apresentada se configurar uma denúncia; d) reclamações referentes inexistência ou não funcionamento dos canais de atendimento da empresa regulada.

3.10. Com isso, a Ouvidoria se manifestou na NOTA TÉCNICA SEI N° 3914/2023/OUVID/ANTT (17557072), informando, quanto a avaliação da melhor forma do regulamento proposto, que após analisar em qual magnitude o ato proposto reverbera na atuação e nos direitos das empresas do setor regulado, bem como no exercício dos direitos do usuário do setor regulado e após reuniões com representantes da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal - SUESP, entendeu-se pela manutenção da modelagem proposta, entendendo que, ao incidir em condicionante a exercício do direito do usuário de serviço público e ao alargar o escopo do cumprimento da obrigação de manter serviços de SAC pelas empresas reguladas, potencialmente, impacta em stakeholders externos, devendo assim ser editada Resolução para tratamento da matéria.

3.11. Em relação à inclusão de definições na minuta de ato normativo, a Ouvidoria optou por incluir artigo de definições gerais na Resolução, *verbis*:

- Art. 2º Para fins do disposto nesta resolução, considera-se:
- I - Reclamação - demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público ou relativa a serviço prestado por empresa não detentora de outorga ;
  - II - Canais de atendimento - todo e qualquer meio disponibilizado e divulgado pela empresa regulada e que permita o registro de reclamações de seus usuários.
  - III - Protocolo - identificador numérico ou alfanumérico do registro da reclamação fornecido pelo canal de atendimento da empresa regulada.

3.12. No que tange a avaliação da necessidade de se complementar o ato quanto ao tratamento de reclamações referentes a realização de serviço não autorizado, ou reclamação referente a empresa não detentora de outorga, foi reanalisada a tratativa dada pelo normativo, restando observado que a tratativa posterior ao registro da reclamação encontra-se descrita de maneira suficientemente abrangente na minuta apresentada anteriormente, assim como na nova redação ajustada após a diligência em seu Art 5º, abaixo transcrita:

Art. 5º As reclamações registradas pela Ouvidoria da ANTT de que trata o art. 4º serão encaminhadas às respectivas unidades organizacionais da Agência responsáveis pela análise, resposta e providências, bem como poderão ser utilizadas como subsídios para o planejamento de ações regulatórias e fiscalizatórias.

3.13. Nesse ponto, salientou a Ouvidoria o seguinte:

[...] A redação acima indica que todas as reclamações serão remetidas às unidades organizacionais, inclusive, aquelas que constituam realização de serviço não autorizado. Dessa forma, a tratativa do eventual ilícito fica a cargo da área finalística competente. Nesse sentido, é importante registrar que o normativo em tela não se propõe a invadir competência normativa de outra área ou entidade, se atendo ao escopo proposto no projeto e descrito no Relatório de Análise de Impacto Regulatório. Isto posto, esta área entende que, no ponto em tela a minuta de normativo não deveria ser editada.

No tocante às reclamações referentes à inexistência ou o não funcionamento dos canais de atendimento da empresa regulada, aplicamos o mesmo entendimento apresentado no item acima, e indicamos não haver necessidade de inserção de artigo para abranger as tratativas posteriores ao recebimento da reclamação, cabendo à área finalística apurar eventual descumprimento da Resolução nº 3535 que trata da obrigatoriedade de existência de SAC.