



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DMF

RELATORIA: Diretoria Marcelo Fonseca — DMF

TERMO: Voto à Diretoria Colegiada

NÚMERO: 004/2026

OBJETO: Proposta de adequação da Resolução ANTT n.º 3.535, de 10 de junho de 2010, que fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor — SAC, ao Decreto n.º 11.034, de 5 de abril de 2022. Projeto da Agenda Regulatória ANTT 2025–2026. Eixo Temático 01 — Projetos Regulatórios Transversais.

ORIGEM: Ouvidoria — OUVID

PROCESSO(S): 50500.097072/2022–12

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Parecer n.º 00192/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI n.º 44900376)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO — DIRETORIA COLEGIADA

1. **EMENTA**

ADMINISTRATIVO. REGULATÓRIO. PROPOSTA DE ADEQUAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTT Nº 3.535/2010 AO DECRETO Nº 11.034/2022. AGENDA REGULATÓRIA ANTT 2025–2026. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO REALIZADA. AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2026 REALIZADA. PARECER PF-ANTT PELA REGULARIDADE JURÍDICO-FORMAL, COM RECOMENDAÇÕES INTEGRALMENTE ACATADAS. VOTO PELA APROVAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA E PELA EDIÇÃO DA NOVA RESOLUÇÃO, COM REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 3.535/2010.

2. **DO OBJETO**

2.1. Trata-se de proposta de adequação da Resolução ANTT n.º 3.535, de 10 de junho de 2010, que estabelece normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor — SAC nos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, de transporte ferroviário de passageiros ao longo do Sistema Nacional de Viação e de exploração da infraestrutura das rodovias concedidas e administradas pela ANTT, ao regramento estabelecido pelo Decreto n.º 11.034, de 5 de abril de 2022.

2.2. A proposta é integrante da Agenda Regulatória ANTT 2025–2026 (Eixo Temático 01 — Projetos Regulatórios Transversais), incluída por meio da Deliberação n.º 36, de 31/01/2025, e busca promover segurança jurídica aos agentes regulados e maior clareza aos usuários quanto a seus direitos, em consonância com o Objetivo Estratégico OE6 da ANTT.

3. **DOS FATOS**

3.1. O presente processo originou-se de iniciativa da Ouvidoria da ANTT que, já em 2022, por meio do **Ofício Circular SEI n.º 1259/2022/OUVID-ANTT (SEI n.º 12091769)**, articulou junto à SUFER, SUFIS, SUPAS e SUROD a necessidade de revisão da Resolução n.º 3.535/2010 em face da edição do Decreto n.º 11.034/2022, que revogou o Decreto n.º 6.523/2008, sob cuja vigência a resolução setorial fora originalmente editada.

3.2. Em cumprimento ao art. 6º da Lei n.º 13.848/2019, foi elaborado o Relatório de Análise de Impacto Regulatório — versão 1.0 (SEI n.º 35977506), acompanhado de primeira minuta de Resolução (SEI n.º 35984925), submetidos a Consulta Interna junto às unidades organizacionais interessadas (SEI n.º 35987960), inclusive, por cautela, à SUROC (SEI n.º 37336881), que não apresentou contribuições (SEI n.º 37363584).

3.3. Nesse sentido, a AIR mapeou 6 alternativas regulatórias, tendo recomendado, fundamentadamente, a Alternativa 5 – revisão simplificada da Resolução, internalizando as regras gerais mínimas do Decreto nº 11.034/2022, com definição de infrações e penalidades, preservando-se a edição de normativos setoriais complementares. Após a Consulta Interna, foram elaborados o Relatório Simplificado da Consulta Interna (SEI n.º 37518685), a AIR versão 1.1 (SEI n.º 37519095) e nova minuta de Resolução (SEI n.º 37638952).

3.4. Em ato subsequente, o processo foi encaminhado à Procuradoria Federal junto à ANTT (Despacho SEI n.º 37639038), que, por meio da Cota n.º 05962/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI n.º 37734506), absteve-se de emitir parecer jurídico naquela fase, reservando-se a manifestação para após a Audiência Pública.

3.5. A realização da Audiência Pública n.º 01/2026 foi autorizada pela Deliberação ANTT n.º 23, de 29/01/2026 (SEI n.º 39123422), com fundamento no Voto DLA n.º 13/2026. O Aviso foi publicado no DOU de 30/01/2026, com período de contribuições entre 09/02/2026 e 27/03/2026, e sessão pública híbrida realizada em 03/03/2026.

3.6. Foram recebidas 24 (vinte e quatro) contribuições, sendo que 19 foram pelo Sistema ParticipANTT, 1 por e-mail, 1 pelo SEI e 3 orais na sessão pública, examinadas pela Ouvidoria e pelas Superintendências interessadas (SUFER, SUPAS, SUFIS e SUROD), com resultado consolidado no Relatório Final da Audiência Pública n.º 01/2026 (SEI n.º 43463613, com Anexo SEI n.º 44064381) e em nova minuta de Resolução pós-Audiência Pública (SEI n.º 43463683).

3.7. O processo, assim instruído, foi remetido à Procuradoria Federal junto à ANTT para manifestação sobre a constitucionalidade, legalidade e compatibilidade da minuta com o ordenamento jurídico, nos termos do art. 24, IV, e do art. 90, §3º, da Resolução ANTT nº 5.976/2022, e do art. 30, §1º, da Resolução ANTT nº 6.020/2023, tendo sido exarado o **Parecer nº 00192/2026/PF-ANTT/PGF/AGU** (SEI n.º 44900376), que concluiu pela regularidade jurídico-formal do processo e da minuta, condicionada ao atendimento das recomendações constantes de seus parágrafos 39, 43, 46, 48, 49 e 50.

3.8. Todas as recomendações da Procuradoria Federal foram integralmente acatadas, conforme exarado na **Nota Técnica SEI n.º 9202/2026/OUVID-ANTT** (SEI n.º 45286509), que também procedeu a ajustes redacionais complementares, dando origem à versão final da minuta de Resolução (SEI n.º 45287841).

3.9. O **Relatório à Diretoria SEI n.º 414/2026** (SEI n.º 45288404) consolidou o histórico processual e propôs a submissão do Relatório Final da Audiência Pública e da minuta final de Resolução à Diretoria Colegiada, nos termos do art. 30 da Resolução ANTT n.º 6.020/2023, tendo sido também elaborada a correspondente Minuta de Deliberação (SEI n.º 44934814).

3.10. O Despacho de Instrução SEI n.º 45289625 atestou o cumprimento do checklist previsto no art. 39, §1º, do Regimento Interno da ANTT, constando dos autos a integralidade dos documentos exigidos, tendo o processo sido distribuído à minha relatoria, conforme Certidão de Distribuição SEI n.º 45494090, de 03/09/2026, a fim de ser deliberado em Reunião da Diretoria Colegiada.

São esses os fatos, que passo a analisar, com vistas a proferir o VOTO.

4. DA ANÁLISE PROCESSUAL

4.1. O ponto focal do processo em discussão reside na verificação da regularidade do rito de produção normativa conduzido pela Ouvidoria e na adequação de mérito da minuta de Resolução proposta para substituir a Resolução n.º 3.535/2010, tendo em vista a incompatibilidade desta com o Decreto n.º 11.034/2022, devidamente demonstrada no Anexo da AIR versão 1.1 (SEI n.º 37519095).

4.2. Sob a ótica processual, verifica-se que foram observados, em sua integralidade, os instrumentos de produção normativa exigidos pela Lei nº 13.848/2019 e pela Resolução ANTT nº 6.020/2023: a Análise de Impacto Regulatório, com identificação do problema regulatório e comparação fundamentada de alternativas; a Consulta Interna às unidades técnicas competentes; e o Processo de

Participação e Controle Social, na modalidade Audiência Pública, com efetiva publicidade, coleta e análise das contribuições recebidas da sociedade.

4.3. Quanto à competência para a edição do ato, a matéria está afeta à Diretoria Colegiada, nos termos do art. 60 da Lei nº 10.233/2001, do art. 13, VIII, do Decreto nº 4.130/2002, e dos arts. 11, VIII e XVII, e 105, I, do Regimento Interno da ANTT (Resolução nº 5.976/2022), tratando-se de exercício regular do poder normativo da Agência sobre matéria de sua competência regulatória.

4.4. Vale ressaltar que a forma do ato proposto (Resolução) está em plena conformidade com o art. 22 da Lei nº 9.784/1999 e com o art. 9º, II, do Decreto nº 12.002/2024, tratando-se de ato normativo de caráter geral e abstrato, próprio de colegiado regulador, tal como confirmado pelo Parecer nº 00192/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 44900376), especificamente em seus parágrafos 26 e 27.

4.5. Com base no que se extrai do AIR, o motivo e a finalidade do ato aqui discutido se amparam na inefetividade da Resolução nº 3.535/2010 frente à legislação superior e às necessidades atuais dos usuários, constituindo, assim, justificativa idônea e de finalidade pública, garantir segurança jurídica, calibrar a normativa e ampliar a efetividade na proteção do consumidor dos serviços regulados.

4.6. No tocante ao mérito da opção regulatória, passo a examinar as alternativas avaliadas na **Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI nº 37519095)** e as razões pelas quais a **Alternativa 5** se mostra a mais adequada ao interesse público.

4.6.1. **Do problema regulatório:** A AIR identificou como problema a inefetividade da Resolução nº 3.535/2010 diante da legislação superior, das necessidades atuais decorrentes dos avanços tecnológicos e da atuação responsiva da Agência. A defasagem não decorre apenas da revogação do Decreto nº 6.523/2008, mas de fragilidades anteriores, associadas ao escopo excessivamente amplo de uma norma transversal aplicada simultaneamente ao transporte ferroviário de passageiros, às concessões rodoviárias e ao transporte rodoviário de passageiros (item 6.1.1 da AIR). As 14 oficinas realizadas com SUPAS, SUFIS, SUROD, SUFER e SUESP evidenciaram divergências relevantes entre as especificidades dos SACs de cada setor, em temas como penalidades, disponibilidade e relatórios (item 6.1.2). A AIR registrou, ainda, lacuna sancionatória: as Resoluções ANTT nº 233/2003 e nº 3.075/2009 não contêm dispositivos relacionados ao SAC; no setor ferroviário, não há outro normativo sobre o tema além da própria Resolução nº 3.535/2010; e, nas concessões rodoviárias, o RCR 1 (Resolução nº 5.950/2021, arts. 18 e 18-C) e o RCR 4 (Resolução nº 6.053/2024, art. 18, II, que prevê uma única infração associada ao SAC) não esgotam as exigências mínimas do Decreto nº 11.034/2022 (item 6.1.4).

4.6.2. **Da metodologia adotada:** A AIR optou por análise exclusivamente qualitativa, com amparo no art. 7º, §2º, do Decreto nº 10.411/2020, pelos seguintes fundamentos: (i) trata-se de norma infralegal que internaliza comandos vinculantes do Decreto nº 11.034/2022, com reduzida margem para modulação e, portanto, para cenários com diferenças econômicas substanciais; (ii) os efeitos esperados têm natureza predominantemente jurídico-institucional; (iii) não há bases de dados robustas e segmentadas, inclusive quanto às micro e pequenas empresas; e (iv) a quantificação nessas condições seria desproporcional e poderia induzir a erro decisório (item 7). Os impactos foram classificados por ator (usuários, empresas de pequeno porte, demais empresas reguladas e unidades da ANTT), em positivos e negativos, segundo magnitude e probabilidade em três níveis (baixa, média e alta), combinados na matriz do Quadro 4 para resultar em impacto Alto, Moderado ou Baixo (Quadro 5).

4.6.3. **Das alternativas avaliadas:**

a) **Alternativa 1** – manter a Resolução inalterada. Preserva os direitos básicos já assegurados e evita esforço de adaptação, mas mantém lacunas de proteção ao usuário e menor oferta de canais, limita a fiscalização e contraria o Objetivo Estratégico OE6 da ANTT. Os impactos negativos para usuários e para a Agência foram classificados como Altos (Quadro 6).

b) **Alternativa 2** – revogar sem norma substitutiva. Foi a de pior desempenho: nenhum impacto positivo foi identificado para os usuários, e os impactos negativos para todos os grupos foram classificados como Altos, em razão da perda

de direitos já assegurados, da insegurança jurídica, do risco de disputas e da incapacidade de fiscalização efetiva (Quadro 7).

c) **Alternativa 3** – revogar com revisão setorial. Evita ambiguidades entre normas correlatas e simplifica o estoque regulatório, mas transfere às áreas técnicas a deflagração de múltiplos processos de revisão normativa, com necessidade de inclusão na Agenda Regulatória, complexidade e demora. Para a Agência, o impacto negativo foi classificado como Alto; para usuários e regulados, há risco transitório de descontinuidade até a consolidação normativa (Quadro 8).

d) **Alternativa 4** – revisão simplificada sem penalidades. Moderniza a norma e internaliza as regras mínimas do Decreto, mas a ausência de sanções fragiliza a fiscalização e a proteção dos usuários, impacto negativo classificado como Alto, e cria risco de descumprimento sem consequência (Quadro 9). A lacuna descrita no item 4.6.1 torna esse risco concreto, pois a maior parte dos segmentos não dispõe de regime sancionatório específico para o SAC.

e) **Alternativa 5** – revisão simplificada com infrações e penalidades. Internaliza as regras gerais mínimas do Decreto nº 11.034/2022, define infrações e penalidades e preserva a edição de normativos setoriais complementares que considerem as particularidades de cada mercado e o porte dos regulados. Apresentou impactos positivos classificados como Altos para os quatro grupos de atores. Os impactos negativos foram Moderados para usuários (ausência transitória de regras setoriais específicas) e para pequenas empresas (custos de adequação), e Baixos para as demais empresas e para a Agência (Quadro 10).

f) **Alternativa 6** – revisão completa, unificando regras gerais e setoriais. Oferece segurança jurídica plena e melhor suporte à fiscalização, com impactos positivos Altos. Contudo, a AIR classificou como Alto, com probabilidade e magnitude Altas, o impacto negativo sobre a Agência, em razão da dificuldade de abranger em um único normativo as especificidades complexas de mercados distintos e do risco de retrabalho diante da perspectiva de alteração do Decreto nº 11.034/2022, atualmente sob análise na Senacon/MJSP. Para as pequenas empresas, o impacto negativo (custos e complexidade) foi Moderado (Quadro 11).

4.6.4. Como consignado alhures e do cotejo realizado na AIR (Quadro 12), acolho a Alternativa 5 por quatro razões. Primeiro, é a única em que nenhum impacto negativo foi classificado como Alto, com impactos positivos Altos para os quatro grupos de atores, ao passo que as demais apresentam ao menos um impacto negativo Alto. Segundo, ao definir infrações e penalidades, supre a defasagem frente ao Decreto nº 11.034/2022 e confere efetividade às regras internalizadas, o que as Alternativas 1, 2 e 4 não fazem, em contexto no qual a AIR constatou a inexistência de regime sancionatório específico para o SAC em parte relevante dos segmentos regulados. Terceiro, ao internalizar apenas as regras gerais mínimas e reservar a regulação setorial complementar (art. 25 da minuta), evita a dependência de múltiplos processos setoriais de revisão (Alternativa 3) e a complexidade de um normativo único para mercados heterogêneos, mais sujeito a retrabalho caso o Decreto nº 11.034/2022 venha a ser alterado (Alternativa 6). Quarto, é aderente ao próprio Decreto, que atribui aos órgãos reguladores a definição de regras setoriais e a consideração do porte do fornecedor (art. 1º, parágrafo único; art. 5º, parágrafo único; art. 13, §4º), ao Objetivo Estratégico (OE6) e à diretriz de simplificação normativa, tendo a Procuradoria Federal endossado a justificativa da AIR (Parecer nº 00192/2026/PF-ANTT/PGF/AGU, parágrafo 30).

4.6.5. Entendo, assim, que a escolha está tecnicamente fundamentada e se insere na esfera de discricionariedade técnica desta Diretoria Colegiada.

4.7. Quanto à análise jurídica, o **Parecer nº 00192/2026/PF-ANTT/PGF/AGU** examinou os elementos de validade do ato — competência, forma, objeto, motivo e finalidade — concluindo por sua total regularidade, e apontou seis recomendações de natureza redacional e de conformação técnico-legislativa, todas relacionadas à fidelidade da minuta ao texto do Decreto nº 11.034/2022 (obrigatoriedade de atendimento humano telefônico diário, e não apenas em dias úteis; precisão na

vedação à repetição de demanda; consideração do porte do prestador; correção de grafia; e padronização de remissões normativas). Verifico que todas essas recomendações foram integralmente acatadas na versão final da minuta (SEI n.º 45287841), consoante demonstrado na Nota Técnica SEI n.º 9202/2026/OUVID-ANTT (SEI n.º 45286509).

4.8. Observo, por fim, que a minuta final remete a normativos setoriais complementares futuros a dosimetria de infrações e penalidades aplicáveis às concessões rodoviárias (art. 23) e ao transporte rodoviário interestadual, internacional e de fretamento (art. 24), o que é compatível com a modulação por porte e especificidade de mercado recomendada pela própria Procuradoria Federal, mas que recomenda acompanhamento futuro por parte da Diretoria quanto a apresentação, se for o caso, de cronograma de edição desses normativos complementares, de modo a não postergar indefinidamente a plena efetividade sancionatória nesses segmentos.

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

5.1. Ante todo o exposto e com fundamento nos elementos técnicos e jurídicos constantes dos autos, **VOTO**, nos termos da **Minuta de Deliberação SEI n.º 45815390** e da **Minuta de Resolução SEI n.º 45815780**, por:

- a) **APROVAR** o Relatório Final da Audiência Pública n.º 01/2026 (SEI n.º 43463613 e respectivo Anexo SEI n.º 44064381), realizada entre 9 de fevereiro e 27 de março de 2026, com o objetivo de colher contribuições para a proposta de adequação da Resolução ANTT n.º 3.535/2010 ao Decreto n.º 11.034/2022;
- b) **DETERMINAR** a divulgação do Relatório Final da Audiência Pública n.º 01/2026 no sítio eletrônico da ANTT, nos termos do art. 30, §3º, da Resolução ANTT n.º 6.020/2023;
- c) **APROVAR** a edição da nova Resolução que estabelece normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor — SAC, nos termos da Minuta de Resolução SEI n.º 45815780, com a consequente revogação da Resolução ANTT n.º 3.535, de 10 de junho de 2010;

5.2. **RECOMENDA-SE** às unidades técnicas competentes que avaliem suas normas setoriais quanto à aderência à nova resolução, e caso necessário, atualizem e apresentem, no prazo de vigência da *vacatio legis* fixada no art. 29 da Resolução (120 dias), cronograma para a elaboração dos normativos setoriais complementares previstos nos arts. 23, 24 e 25 da nova Resolução.

É como voto.

Brasília, na data da assinatura.

MARCELO CARDOSO FONSECA
(assinado eletronicamente)
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO CARDOSO FONSECA**, Diretor, em 09/10/2026, às 13:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **45815204** e o código CRC **3803B9D8**.

Referência: Processo nº 50500.097072/2022-12

SEI nº 45815204

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br