



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SEI Nº 9495260/2022

Interessado: Ouvidoria

Referência: 50500.023230/2020-36

Processos Relacionados: 50500.017465/2021-70, 50500.131739/2020-51, 50500.131734/2020-29, 50500.123958/2020-67, 50500.033595/2020-79, 50500.094222/2021-55.

Assunto: Relatório de AIR

Ementa: Análise de Impacto Regulatório – AIR. Adesão à plataforma Consumidor.gov.br

Palavras-chaves: Consumidor.gov, relações de consumo, autocomposição, direito do consumidor.

Versão: 2.2

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente documento de versão da Análise de Impacto Regulatório (AIR) após realização de Consulta Interna e antes da realização de Tomada de Subsídios. A AIR em tela trata da proposta de adesão de empresas delegatárias de serviços públicos tutelados pela ANTT à plataforma Consumidor.gov.br que, conforme o Decreto nº 10.197, de 2 de janeiro de 2020, que alterou o Decreto nº 8.573, de 15 de novembro de 2015, estabelecendo a referida plataforma como meio oficial de autocomposição em controvérsias de consumo para a administração pública direta, indireta autárquica e fundacional.

O projeto de que trata a presente análise já havia passado por análise jurídica e foi encaminhado à Diretoria Colegiada da ANTT. Houve, no entanto, demandas de reavaliação de alguns pontos, por parte da Diretoria David Barreto (DDB). Desta forma, a presente versão da AIR foi construída após alterações no Plano de Projeto, derivadas da análise empreendida pela Diretoria David Barreto (DDB), consolidada no Despacho 6858323.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

O Decreto nº 10.197, de 2 de janeiro de 2020, alterou o Decreto nº 8.573, de 15 de novembro de 2015, e estabeleceu a plataforma Consumidor.gov.br como o meio oficial para autocomposição em controvérsias de consumo, para a administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional. Tendo em vista que os serviços tutelados pela ANTT que configuram relação de consumo são prestados de forma delegada. Visando atender ao disposto no normativo citado, a ANTT firmou Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, restando necessária a adesão das empresas delegatárias para torná-lo efetivo.

O objetivo central da ação proposta é, portanto, promover a adesão das empresas delegatárias de serviços públicos tutelados pela ANTT à plataforma Consumidor.gov.br, tornando efetivo o Acordo de Cooperação Técnica nº 12/2020.

Para tal, foram propostas as seguintes alternativas:

- Não regulamentar a adesão e deixar as empresas decidirem por si mesmas.
- Não regulamentar e fazer uma campanha de convencimento das vantagens de adesão para aquelas que não são obrigadas pela Portaria SENACON nº 12/2021.
- Elaborar ato normativo estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas penalidades.
- Delegar aos marcos regulatórios setoriais a responsabilidade de definição de penalidades.

3. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

O Decreto nº 10.197, de 2 de janeiro de 2020, alterou o Decreto nº 8.573, de 15 de novembro de 2015, e estabeleceu a plataforma Consumidor.gov.br como o meio oficial para autocomposição em controvérsias de consumo, para a administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional. Ademais, estabeleceu a data de 31 de dezembro de 2020 como data-limite para a migração dos sistemas de atendimento de controvérsias de consumo para a referida plataforma, deixando aberta a possibilidade de usar um sistema próprio, mediante justificativa, desde que houvesse interoperabilidade entre o sistema próprio e a plataforma Consumidor.gov.br.

A ANTT, além de inserir o presente projeto na Agenda Regulatória, iniciou tratativas junto à SENACON, para viabilizar um Acordo de Cooperação Técnica visando à efetiva adesão da autarquia à plataforma Consumidor.gov.br em tempo hábil. Foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica Nº 12/2020/CIHP/CGSINDEC/DPDC/SENACON (4838373) em 28/12/2020, tendo sido seu extrato (4874174) publicado no DOU em 30/12/2020.

Ocorre que a ANTT não presta, diretamente, serviços públicos que configurem relação de consumo. Conforme o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), definem-se consumidor e fornecedor da seguinte forma (grifo nosso):

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é 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.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista

Estabelecendo-se que os serviços a serem alvo da presente regulação sejam serviços públicos delegados tutelados pela ANTT, há de se elencar quais abrangeriam os critérios acima descritos: (i) o usuário consumidor adquire o serviço como destinatário final; (ii) o fornecedor presta serviço público; e (iii) o serviço público é uma atividade fornecida mediante remuneração.

Dentre os serviços da ANTT que se enquadrariam como serviços públicos que configuram relações de consumo, poderiam ser elencados: concessões de rodovias federais, concessões de ferrovias federais^[1], serviços regulares de transporte interestadual e internacional de passageiros.

Ademais, a ANTT regula negócios privados, como serviços de transportes de passageiros por fretamento, transporte rodoviário de cargas, transporte multimodal, dentre outros. Entende-se, a princípio, que tais negócios não estariam abrangidos pelo foco do decreto 10.197/2020, que trata dos serviços da administração pública.

Ressalta-se que, em 11 de março de 2020, o então Ouvidor encaminhou Ofício Circular nº 311/2020/OUVID/DIR-ANTT às empresas delegatárias de transporte regular rodoviário de passageiros, concessionárias de rodovias federais e concessionárias de ferrovias, solicitando a adesão, de forma voluntária à plataforma Consumidor.gov.br. As respostas, recebidas por meio dos processos 50500.033595/2020-79 (Rumo Malha Sul, Rumo Malha Oeste, Rumo Malha Paulista, Rumo Malha Central, Rumo Malha Norte), 50500.078655/2020-82 (Ferrovia Norte-Sul), 50500.078653/2020-93 (Ferrovia Centro-Atlântica), 50500.065564/2020-87 (Associação Brasileira de Concessões Rodoviárias), 50500.101334/2020-99 (Estrada de Ferro Vitória - Minas), 50500.131734/2020-29 (da Autopista Fernão Dias), 50500.131739/2020-51 (Autopista Fluminense), 50500.131163/2020-22 (Autopista Planalto Sul) e 50500.131165/2020-11 (Autopista Régis Bitencourt), todas rejeitando a adesão à referida plataforma. Tal rejeição sugere a necessidade de uma regulamentação que fomente sua adesão, para efetivação do Acordo de Cooperação Técnica nº 12/2020 e, portanto, o pleno cumprimento do disposto no Decreto nº 10.197/2020, por parte da ANTT.

Considerando, portanto, que os serviços públicos tutelados pela ANTT que configuram relação consumerista são prestados por empresas delegatárias de serviços públicos, **o problema regulatório a ser enfrentado é a necessidade de adesão das referidas empresas à plataforma Consumidor.gov.br**, de forma a tornar efetivo o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a ANTT e a SENACON.

[1] Ainda que a SUFER tenha discordado dos serviços elencados para regulamentação, isso não altera a definição de serviço público, conforme discutido na seção 10.

4. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

Foram identificados os seguintes atores afetados pelo problema regulatório:

(1) Primeiro Grupo:

- Usuários de rodovias federais concedidas;
- Usuários de concessões ferroviárias - cargas e passageiros;
- Usuários de serviços de transporte regular interestadual e internacional de passageiros; e
- Entidades representativas dos usuários.

(2) Segundo Grupo:

- Empresas concessionárias de rodovias federais concedidas;
- Empresas concessionárias de ferrovias;
- Empresas delegatárias de serviços de transporte regular interestadual e internacional de passageiros; e
- Entidades representativas das empresas.

(3) Terceiro Grupo:

- Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER, Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS.

(4) Quarto Grupo:

- Unidades organizacionais de apoio Assessoria de Comunicação Social - ASCOM, Superintendência de Tecnologia da Informação - SUTEC e Superintendência de Fiscalização dos Serviços Rodoviários de Cargas e Passageiros - SUFIS.

(5) Ouvidoria e SENACON.

O primeiro grupo de atores refere-se aos usuários de serviços públicos tutelados pela ANTT e suas entidades representativas - rodovias federais concedidas, concessões ferroviárias, transporte regular interestadual e internacional de passageiros. O problema afeta o grupo de modo que sua não-solução os priva de um canal público de autocomposição, que permitiria que resolvesse suas controvérsias de consumo diretamente com a empresa prestadora do serviço.

O segundo grupo de atores são as empresas delegatárias de serviços públicos tutelados pela ANTT e suas entidades representativas - concessionárias de rodovias federais, empresas concessionárias de ferrovias, delegatárias de serviços regulares interestaduais e internacionais de passageiros. O problema afeta o grupo, assim como no caso dos usuários, de modo a os privar de um canal público de autocomposição, que permitiria resolver as demandas de seus usuários diretamente, sem intervenção direta da ANTT. Por outro lado, a não adesão os priva de eventuais custos de uma estrutura e funcionários necessários para operacionalizar a adesão, principal motivo de resistência por parte das empresas que se manifestaram.

O terceiro grupo de atores envolve as unidades organizacionais da ANTT que são responsáveis pela regulação dos serviços públicos delegados: SUROD, SUFER e SUPAS. Tais unidades, hoje, recebem demandas diretas da Ouvidoria, que acaba acolhendo contatos de usuários relatando controvérsias de consumo e dispendem tempo e recursos humanos na análise de tais demandas, sem que tenha condições de as resolverem de modo efetivo. Ressalta-se que, em reuniões realizadas com a SUPAS e a SUROD, já há iniciativas em andamento, visando regulamentar a obrigatoriedade de adesão de empresas prestadoras de serviços tutelados por tais unidades à plataforma Consumidor.gov.br, devendo-se levar em conta tal fato para a construção de alternativas de intervenção.

O quarto grupo, o das Unidades organizacionais de apoio, envolve as unidades que teriam algo a contribuir em uma eventual estratégia de adesão das delegatárias de serviços públicos tutelados: a ASCOM, com a estratégia de comunicação; a SUTEC com a eventual adaptação de sistemas informatizados, e a SUFIS, com o recebimento de dados da plataforma Consumidor.gov.br podendo servir de subsídio para a estratégia de fiscalização.

A Ouvidoria, por sua vez, recebe reclamações de controvérsias de relação de consumo encaminhadas por usuários, o que demanda recursos e tempo, podendo ser atendidas e resolvidas de forma mais célere, trazendo maior satisfação aos usuários com os canais das empresas, como os Serviços de Atendimento ao Consumidor - SAC ou mesmo pela plataforma Consumidor.gov.br. Tendo em vista que, na apuração da reclamação a ANTT verifica somente os descumprimentos contratuais, não entrando no mérito de uma solução de conflito que seja satisfatória para o usuário e para empresa. Muitas vezes, os usuários se queixam que a empresa foi multada, mas o seu problema não foi resolvido pela ANTT. Portanto, o objetivo da adesão à plataforma é justamente resolver o problema do usuário.

Por fim, a SENACON seria indiretamente afetada, haja vista a inefetividade do Acordo de Cooperação Técnica nº 12/2020, no caso de não adesão das empresas delegatárias de serviços públicos tutelados pela ANTT.

5. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

a) O Decreto nº 10.197, de 02 de janeiro de 2020, que alterou o Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015, e que estabeleceu o Consumidor.gov.br como plataforma digital oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo, afirma nos parágrafos do Art. 1-A:

§ 1º Os órgãos e as entidades que possuam plataformas próprias para solução de conflitos de consumo migrarão os seus serviços para o Consumidor.gov.br até 31 de dezembro de 2020.

§ 2º Poderão manter plataformas próprias os órgãos e entidades que possuam canais de atendimento cuja escala e especificidade assim se justifique.

§ 3º Na hipótese do § 2º, a plataforma será adequada para atender aos parâmetros de experiência do usuário e de interoperabilidade de dados com a plataforma digital Consumidor.gov.br.

b) A Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019, que em seu artigo 31, menciona as possibilidades de articulação das Agências Reguladoras com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e com o órgão de defesa do consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

Art. 31. No exercício de suas atribuições, e em articulação com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e com o órgão de defesa do consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, incumbe às agências reguladoras zelar pelo cumprimento da legislação de defesa do consumidor, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor regulado.

§ 1º As agências reguladoras poderão articular-se com os órgãos e as entidades integrantes do SNDC, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor e do usuário de serviço público no âmbito das respectivas esferas de atuação.

§ 2º As agências reguladoras poderão firmar convênios e acordos de cooperação com os órgãos e as entidades integrantes do SNDC para colaboração mútua, sendo vedada a delegação de competências que tenham sido a elas atribuídas por lei específica de proteção e defesa do consumidor no âmbito do setor regulado.

Resta, portanto, inequívoca a competência da ANTT para regular o tema proposto.

Além do mais, a SENACON editou a Portaria nº 12, de 5 de abril de 2021, que determina o cadastro de empresas na plataforma Consumidor.gov.br. Em seu artigo 2, a portaria determina que:

Art. 2º Deverão cadastrar-se na plataforma consumidor.gov.br, até trinta dias contados da entrada em vigor desta Portaria, os seguintes fornecedores:

I. empresas com atuação nacional ou regional em setores que envolvam serviços públicos e atividades essenciais, conforme definidos pelo Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020;

II. plataformas digitais de atendimento pela internet dedicadas ao transporte individual ou coletivo de passageiros ou à entrega de alimentos;

(...)

IV. agentes econômicos listados entre as duzentas empresas mais reclamadas, anualmente, no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Sindec), conforme levantamento da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor.

§1º A obrigação de que trata o caput somente se aplica às empresas que, individualmente ou através de seus respectivos grupos econômicos:

I. tenham faturamento bruto de, no mínimo, cem milhões de reais no último ano fiscal;

II. tenham alcançado uma média mensal igual ou superior a mil reclamações em seus canais de atendimento ao consumidor no último ano fiscal; ou

III. sejam reclamados em mais de quinhentos processos judiciais que discutam relações de consumo até o último ano civil.

Atente-se para o fato de a adesão ser obrigatória para as empresas dos setores referidos no Decreto nº 10.202/2002, que inclui no rol de serviços essenciais, conforme o parágrafo 1º do artigo 3º:

V - trânsito e transporte interestadual e internacional de passageiros

(...)

XIX - controle de tráfego aéreo, aquático ou terrestre

(...)

XXII serviços de transporte, armazenamento, entrega e logística de cargas em geral

Ou seja, há, no rol de serviços que já possuem obrigação legal de adesão à plataforma Consumidor.gov.br, serviços tutelados pela ANTT, sejam eles serviços públicos ou negócios privados, devendo-se avaliar eventuais sobreposições.

Ressalta-se que a abrangência do projeto em tela toca apenas os serviços públicos delegados tutelados pela ANTT, tendo por base o Decreto nº 10.197/2020, que alterou o Decreto nº 8.753/2015, estabelecendo buscando disponibilizar uma alternativa de autocomposição para os usuários de todos eles. Desta forma, não há de se confundir a abrangência dos referidos decretos com aquela da Portaria SENACON nº 12/2021.

6. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

O objetivo central da ação regulatória é promover a adesão das empresas delegatárias de serviços públicos tutelados pela ANTT à plataforma Consumidor.gov.br, tornando efetivo o Acordo de Cooperação Técnica nº 12/2020.

Adicionalmente, pretende-se:

- Redução do volume de atendimentos de reclamações consumeristas na Ouvidoria (redução de custos na central de atendimento e consequentemente nas unidades organizacionais);
- Maior disponibilidade das unidades organizacionais na resolução dos problemas regulatórios e contratuais;
- Maior possibilidade de negociação direta entre usuários e empresas;

- Maior satisfação dos usuários com a resolutividade dos problemas; e
- Maior disponibilidade de dados de resolutividade dos problemas entre empresa e usuários para subsidiar ações de fiscalização e regulação.

7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

Foram levantadas as seguintes alternativas para enfrentamento do problema regulatório e consequente atingimento dos objetivos:

- Não regulamentar a adesão e deixar as empresas decidirem por si mesmas.
 - Nesta alternativa, a ANTT abdica de regulamentar o tema, deixando a decisão de adesão à plataforma Consumidor.gov.br para as empresas delegatárias de serviços públicos decidirem. Ressalta-se que a Portaria SENACON nº 12/2021 elenca um conjunto de critérios que abrangem empresas reguladas pela ANTT. Neste caso, ainda que a ANTT opte pela não regulamentação do tema, as empresas que, porventura, se enquadrem nos critérios daquela Portaria já possuem obrigação de aderirem à referida plataforma.
- Não regulamentar e fazer uma campanha de convencimento das vantagens de adesão para aquelas que não são obrigadas pela Portaria SENACON nº 12/2021.
 - Nesta alternativa, a ANTT abdica de regulamentar o tema e promove uma campanha de convencimento junto as empresas delegatárias de serviços públicos, visando o convencimento das vantagens da adesão.
- Elaborar ato normativo estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas infrações e penalidades.
 - Esta alternativa contempla a elaboração de ato normativo estabelecendo a plataforma Consumidor.gov.br como canal de atendimento para controvérsias de consumo, obrigando as empresas delegatárias de serviços públicos tutelados pela ANTT, as condições de adesão e eventuais penalidades aplicáveis àquelas que deixarem de aderir ou deixarem de cumprir os requisitos da plataforma Consumidor.gov.br.
- Elaborar ato normativo delegando aos marcos regulatórios setoriais as responsabilidades, estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas infrações e penalidades.
 - Esta última alternativa contempla um ato normativo em que se estabelece a plataforma Consumidor.gov.br como canal de atendimento para controvérsias de consumo. No entanto, diferentemente da alternativa anterior, considera-se que regulamentos setoriais já estão exigindo a adesão à plataforma (SUROD, SUPAS), optando-se, então, por delegar às unidades organizacionais finalísticas, na construção de seus regulamentos setoriais, o estabelecimento de infrações e penalidades para a não adesão por parte das empresas delegatárias.

8. POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

Nesta seção, serão apresentados os resultados da comparação das alternativas elencadas. Os impactos sobre cada grupo de atores são distintos, devendo ser explorados para cada um deles.

Para primeiro grupo de atores (usuários de serviços públicos tutelados pela ANTT e suas entidades representativas - rodovias federais concedidas, concessões ferroviárias, transporte regular interestadual e internacional de passageiros), os impactos estão relacionados ao grau de disponibilidade de canais para tratar de controvérsias de consumo, foco central da plataforma Consumidor.gov.br. Cada alternativa será avaliada em relação à sua efetividade no provimento de soluções para o usuário.

Os impactos sobre o segundo grupo de atores (empresas delegatárias de serviços públicos tutelados pela ANTT e suas entidades representativas - concessionárias de rodovias federais, empresas concessionárias de ferrovias, delegatárias de serviços regulares interestaduais e internacionais de passageiros) referem-se aos custos de implantação e manutenção do atendimento por meio da plataforma Consumidor.gov.br, bem como à oportunidade de autocomposição em controvérsias de consumo, possibilitando sua resolução sem intervenção da ANTT.

Em relação ao terceiro grupo de atores (unidades organizacionais da ANTT que são responsáveis pela regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados: SUROD, SUFER e SUPAS), os impactos analisados se referem ao tempo e recursos destinados ao tratamento de demandas contendo controvérsias de consumo, que são acolhidos pela Ouvidoria. Adicionalmente, deve-se considerar o potencial uso dos dados produzidos pela plataforma Consumidor.gov.br como subsídio para regulação e fiscalização.

Para o quarto grupo (unidades de apoio e fiscalização - ASCOM, SUTEC e SUFIS), os impactos variarão conforme a necessidade de estratégias de comunicação, adaptação de sistemas e, especificamente para a SUFIS, o potencial uso de dados da plataforma Consumidor.gov.br como subsídio para a estratégia de regulação e fiscalização.

Para a Ouvidoria, os impactos versarão, primordialmente, sobre o volume de demandas tratadas, com a potencial eliminação do acolhimento de controvérsias de consumo, com a consequente redução de custos e a satisfação dos usuários na resolução do problema.

Para a SENACON, os impactos referem-se à efetividade ou não do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a ANTT.

A avaliação dos impactos será realizada por meio de Análise Multicritério, utilizando-se da ferramenta MacBeth, após a realização de Tomada de Subsídio, ponderando-se o grau de contribuição de cada alternativa para o atingimento dos objetivos propostos.

Essa avaliação será subsidiada pelas informações e percepções coletadas dos atores internos durante a Consulta Interna a ser realizada, bem como daquelas coletadas dos atores externos, por meio de Tomada de Subsídio.

O quadro a seguir contempla as percepções das unidades organizacionais que responderam à Consulta Interna em relação aos impactos de cada alternativa:

Alternativa	Percepção SUPAS	Percepção SUFER	Percepção SUROD	Observações
<i>1 - Não regulamentar a adesão e deixar as empresas decidirem por si mesmas</i>	Essa não parece ser uma boa alternativa para a solução do problema apresentado (adesão das empresas à plataforma consumidor.gov.br). Do quantitativo aproximado de 200 (duzentas) empresas com licença operacional para operar os serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de	Quanto à primeira alternativa, “não regulamentar a adesão e deixar as empresas decidirem por si mesmas”, entende-se que a ausência da regulamentação da matéria pela ANTT terá o efeito provável de perpetuar a inobservância da Portaria SENACON nº	Não se manifestou	O objeto da p regulatória nã Portaria SEN. 12/2021, mas Decreto nº 10 janeiro de 202 alterou o Dec:

	<p>passageiros (interurbanos/longa distância), apenas 6 (seis) aparecem cadastradas na plataforma consumidor.gov.br. Das empresas autorizadas a operarem os serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional semiurbano de passageiros, nenhuma aparece cadastrada na plataforma</p>	<p>12/2021, seja pelas empresas tuteladas que preenchem ou não os critérios de cadastramento obrigatório definidos nesse ato.</p> <p>Importante observar que, relativamente às empresas tuteladas obrigadas ao cadastramento, a adesão ao consumidor.gov não se trata de medida sujeita a arbítrio, devendo ser garantida pelos órgãos fiscalizadores, sob pena de aplicação das sanções cabíveis. Importante também observar que atualmente as concessionárias ferroviárias estão obrigadas a registrar, responder e informar semestralmente à ANTT todas as reclamações recebidas de seus usuários, nos termos da Resolução nº 5.944, de 1º de junho de 2021.</p>	<p>de 15 de nove 2015. A referi diz respeito a já possuem ot aderir, dentre reguladas pel como a quase das Concessio Ferroviárias, critério de fat bruto anual (e Ferroeeste).</p>
<p>2 - Não regulamentar e fazer uma campanha de convencimento das vantagens de adesão para aquelas que não são obrigadas pela Portaria SENACON nº 12/2021</p>	<p>Essa alternativa parece melhor que a primeira apresentada. Contudo, o baixo índice de adesão até então verificado, dado o universo de empresas do setor regulado, considerando que já foi feita a solicitação para adesão voluntária por parte da ANTT, conforme consta no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (documento SEI nº 8270597), também parece ser uma estratégia de baixa efetividade. É provável que muitas empresas ainda resistam à adesão à plataforma, considerando o universo de mais de 200 (duzentas) empresas reguladas, o que dificulta um trabalho mais efetivo de convencimento por parte da Agência.</p>	<p>Quanto à segunda alternativa, “não regulamentar e fazer uma campanha de convencimento das vantagens de adesão para aquelas que não são obrigadas pela Portaria SENACON nº 12/2021”, trata-se de alternativa semelhante à já implementada, conforme descrito na Análise de Impacto Regulatório, que resultou na recusa de adesão pelas empresas tuteladas pela SUFER. Dessa forma, entende-se que a adoção de tal alternativa terá o efeito provável de perpetuar a inobservância da Portaria SENACON nº 12/2021.</p>	
<p>3 - Elaborar ato normativo estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas infrações e penalidades.</p>	<p>Essa parece ser uma alternativa mais efetiva com vistas à solução do problema apresentado, comparativamente às duas primeiras alternativas apresentadas. Contudo, cada um dos setores regulados pela ANTT (considerando os setores objetos da proposta regulatória em curso - serviços de transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros, infraestrutura rodoviária e infraestrutura ferroviária) possui suas peculiaridades, como porte e quantidade das empresas reguladas, quantidade e perfis de usuários afetados.</p> <p>Essa realidade pode fazer com que a regulamentação da proposta de adesão à plataforma consumidor.gov.br demande, com vistas à sua efetividade, tratamentos específicos em cada um dos setores regulados. Desse modo, um ato único que estabeleça a obrigatoriedade da adesão e, em especial, as respectivas infrações e penalidades pelo descumprimento, pode não ser a solução mais adequada para a solução do problema regulatório em curso. Uma proposição regulatória única pode ser efetiva para um setor, contudo, não efetiva para outro que tenha características bastante diferentes, culminando na baixa adesão à plataforma.</p> <p>Cabe destacar a diferença entre a quantidade de empresas reguladas quando comparados, por exemplo, os setores de regulação de infraestrutura rodoviária e ferroviária e o setor de serviços de transporte de passageiros. Enquanto os primeiros possuem algumas dezenas de empresas reguladas, quando somadas as empresas dos dois setores, o último possui mais de duas centenas de empresas reguladas, considerando apenas os serviços regulares. O porte das empresas, em termos de faturamento, por exemplo, também é bastante diferente entre os setores de infraestrutura e serviços de transportes.</p>	<p>Do exposto, entende-se adequada a implementação da terceira ou quarta alternativas, “elaborar ato normativo estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas infrações e penalidades” e “elaborar ato normativo delegando aos marcos regulatórios setoriais as responsabilidades (sic) estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas infrações e penalidades”, que terão o condão de modificar o cenário atual de inobservância da Portaria SENACON nº 12/2021.</p> <p>Do exposto, entende-se adequada a implementação da terceira ou quarta alternativas, “elaborar ato normativo estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas infrações e penalidades” e “elaborar ato normativo delegando aos marcos regulatórios setoriais as responsabilidades estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas infrações e penalidades”, que terão o condão de modificar o cenário atual de inobservância da Portaria SENACON nº 12/2021.</p>	
<p>4 - Delegar aos marcos</p>	<p>Conforme apresentado nas observações relativas</p>		

regulatórios setoriais as responsabilidades, estabelecendo a obrigatoriedade de adesão e respectivas infrações e penalidades.	à alternativa 3, essa parece ser a alternativa com maior potencial de efetividade para a solução do problema regulatório apresentado, que pode levar ao maior nível de adesão das empresas reguladas.			
---	---	--	--	--

9. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

A análise até agora empreendida indica a alternativa 4 como a que melhor atende ao objetivo do presente problema regulatório. Considerando que SUPAS e SUROD se posicionaram favoravelmente a esta opção - endossada também pela Ouvidoria, e que as referidas unidades já trabalharam em regulamentos setoriais que estão mais adiantados que a proposta da Ouvidoria.

A estratégia aqui apresentada deriva da alternativa apontada. Neste caso, Ouvidoria e Unidades Organizacionais que tutelem serviços públicos que devam aderir à plataforma *Consumidor.gov.br* deverão ser estruturar os procedimentos para:

- Apoio à adesão das empresas à plataforma *Consumidor.gov.br* (Ouvidoria e Unidades Organizacionais);
- Verificação do cumprimento da adesão (Unidades Organizacionais responsáveis pela regulação setorial dos serviços);
- Potencial uso das informações da plataforma *Consumidor.gov.br* como subsídio para estratégia de regulação e fiscalização dos serviços delegados (Unidades Organizacionais, Ouvidoria);
- Avaliação de reestruturação de fluxos da Ouvidoria (Ouvidoria);
- Estratégia de comunicação (Ouvidoria, Unidades Organizacionais, ASCOM);

10. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Conforme abordado na seção 3, foi realizada uma consulta às empresas delegatárias potencialmente afetadas pela futura regulamentação, por meio do Ofício Circular SEI Nº 311/2020/OUVID/DIR-ANTT (2952704), de 11 de março de 2020, tendo sido recebidas respostas que demonstravam resistência em relação à adesão.

Na ocasião, foram feitas consultas às unidades organizacionais em diversos momentos, sendo a última ocorrida por meio do Ofício Circular SEI Nº 664/2021/OUVID/DIR-ANTT (5831911), de 25 de março de 2021, solicitando apoio na definição de penalidades para não adesão à plataforma, tendo sido respondidas pela SUPAS, SUFER e SUROD.

No entanto, devido às demandas de revisão da Análise de Impacto Regulatório demandada pela DDB, por meio do Despacho 6858323, construiu-se nova linha argumentativa, tornando necessário novo ciclo de processos de participação social, conforme se detalha a seguir:

1) Consulta interna

Foi realizada Consulta Interna, consolidada no processo nº 50500.094222/2021-55, que teve por finalidade consultar as unidades internas afetadas diretamente ou indiretamente pela proposta regulatória sobre os potenciais impactos de cada alternativa aventada, bem como levantar informações para robustecer a análise.

Para tal, foi aberto o referido processo, disponibilizada a versão anterior do Relatório de Impacto Regulatório (8270597), tendo sido construído formulário para recebimento de contribuições no período de 13 a 19 de outubro de 2021, com a devida divulgação pela ASCOM. Foi ainda, encaminhado o OFÍCIO CIRCULAR_SEI Nº 2092/2021/OUVID/DIR-ANTT (8362597) tendo sido solicitado às unidades organizacionais que respondessem, pelo menos:

- SUROD, SUPAS e SUFER deverão indicar se estão de acordo com a definição de quais serviços delegados sob sua tutela estão de acordo com a definição de serviço público com relação consumerista;
- SUROD, SUPAS e SUFER deverão levantar e informar o volume de demandas que recebem de usuários e que tratam de conflitos consumeristas;
- SUROD, SUPAS e SUFER deverão informar quais das empresas tuteladas atendem aos critérios dispostos na Portaria SENACON nº 12/2021;
- SUROD, SUPAS e SUFER deverão indicar quais são, na sua percepção, os impactos de cada uma das alternativas apresentadas;
- SUROD, SUPAS e SUFER deverão indicar se preferem uma regulamentação geral da ANTT para o tema ou preferem tratar dele em regulamento setorial.

Haja vista não ter havido respostas de unidades que eram essenciais para o prosseguimento da análise, foi concedido um prazo adicional até o dia 19 de outubro de 2021. A íntegra das contribuições, bem como a descrição detalhada do processo encontram-se no Relatório Simplificado (8819050). Segue o resumo das contribuições recebidas:

A **SUROD** concorda com a definição proposta para os serviços consumeristas, bem como os serviços descritos como sendo aqueles de sua tutela, tendo enumerado as concessionárias rodoviárias que estão sob sua tutela e que abrangem os critérios propostos na Portaria SENACON nº 12/2021 (22). A Unidade não informou o volume de demandas consumeristas que recebem, nem sua percepção sobre os impactos das alternativas propostas. Tendo em vista que a unidade já possui regulação a respeito – Resolução nº 5.950/2021 (citação a seguir), a unidade se manifestou no sentido de preferir que regulamentos setoriais tratem da regulamentação da adesão das empresas delegatárias de serviços públicos à plataforma *Consumidor.gov.br*.

Art. 18. A concessionária deverá:

(...)

II - atender aos usuários da plataforma digital oficial da administração pública federal para a autocomposição de controvérsias em relações de consumo.

(...)

Art. 28. Em até 6 (seis) meses da entrada em vigor desta Resolução:

I - as concessionárias deverão:

a) se cadastrar na plataforma digital oficial da administração pública federal para a autocomposição de controvérsias em relações de consumo; e
(...)

A SUPAS se manifestou concordando com a definição dos serviços que configuram relação consumerista, usando como argumento a Resolução ANTT nº 5.908/2020, que define o transporte interestadual por fretamento como atividade econômica. Acerca do volume de demandas consumeristas, sugeriu que se buscasse a informação junto à SUFIS. Sobre o faturamento das empresas reguladas, declarou não possuir dados sobre as empresas de fretamento e, das empresas sobre as quais há informações, informou que nenhuma atinge o patamar de faturamento mínimo descrito na Portaria SENACON nº 12/2021.

A manifestação da SUPAS foi a mais completa dentre as recebidas, sendo que sua análise sobre os impactos e alternativas já se encontra incorporada nas seções correspondentes do presente relatório. De modo similar à SUROD, a SUPAS declarou preferir uma regulação setorial, uma vez que já está em estágio avançado uma proposta de regulação que inclui a obrigatoriedade de atendimento aos usuários dos serviços delegados por meio da plataforma Consumidor.gov.br, por parte das empresas delegatárias. A referida proposta foi submetida a audiência pública (AP 40/2020) e aguarda apreciação da Diretoria Colegiada. Constando dos documentos disponíveis a minuta de Resolução, que define, dentre outros aspectos:

Art. 55; São requisitos para solicitação do Termo de Autorização:

(...)

VIII. estar cadastrada no canal Consumidor.gov.br; e

(...)

Art. 161. São canais da administração pública federal para solução de conflitos o Consumidor.gov.br, estabelecido pelo Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015 e os canais de atendimento da ANTT

(...)

Art. 183. Após a publicação referida no art. 182, a autorizatória disporá de 30 (trinta) dias para confirmar seu interesse nos objetos da autorização propostos.

(...)

§3º Apenas poderão confirmar interesse as autorizatórias cadastradas no portal Consumidor.gov.br.

A SUFER também se manifestou concordando com a definição de relação consumerista, discordando, no entanto, dos serviços que deveriam ser incluídos na regulamentação ora proposta, sugerindo a inclusão de serviços não regulares de transporte ferroviário de passageiros e operadores ferroviários independentes. A unidade menciona a Resolução ANTT nº 5944/2021, que dispõe sobre o serviço público de transporte ferroviário de cargas aos usuários. No entanto, nem na referida norma, nem nos critérios utilizados neste relatório, os Operadores Ferroviários Independentes nem os prestadores de serviços não regulares de transportes de passageiros se caracterizam como serviço público, ficando de fora da presente proposta. Não obstante, a SUFER, caso seja de seu interesse, pode emitir regulamento setorial tratando dos serviços que não se enquadram no escopo da presente proposta regulatória.

Acerca do número de demandas consumeristas, a SUFER informou ter tratado apenas duas, ao longo de 2020. Sobre o faturamento das empresas, a unidade informou que, das empresas reguladas, apenas a Ferroeste não atinge o faturamento mínimo descrito na Portaria SENACON nº 12/2021. Informou, ainda, não ter os dados das ferrovias concedidas da VALEC. Considerando que todas as ferrovias operacionais da VALEC estão concedidas a outros operadores regulados – VLI e Rumo, cujos faturamentos se enquadram na definição da referida portaria, entende-se que elas também já teriam a obrigação de adesão à plataforma Consumidor.gov.br.

A SUFER fez comentários sobre os impactos e alternativas, que já foram considerados, quando aplicáveis, nas seções destinadas a isto. A unidade declarou, por fim, preferir uma regulamentação institucional geral para o tema, divergindo das posições da SUPAS e da SUROD.

A proposta original de estudos, contida no Plano de Projeto da presente proposta regulatória, previa a realização de Tomada de Subsídio e Audiência Pública. No entanto, considerando já termos recebido contribuições de agentes do mercado e realizado consultas com outros órgãos da administração pública brasileira, conforme se vê no apêndice; bem como ter compreendido ser suficiente a análise empreendida até o momento para a escolha da quarta alternativa (delegação da regulamentação de adesão à plataforma *Consumidor.gov.br* aos regulamentos setoriais), propõe-se o encaminhamento da presente análise para apreciação e decisão da Diretoria Colegiada.

Brasília, 28 de janeiro de 2022

Silvio Barbosa da Silva Junior

Especialista em Regulação

APÊNDICE SOBRE OS ESTUDOS REALIZADOS

Ao longo de 2020, foram consideradas para referência e comparação a experiência e opção regulatória das demais Agências Reguladoras Federais, obtidas a partir de reuniões com a SENACON e de consulta a duas Agências em específico: a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC – e a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Foram realizadas duas reuniões, com vistas a dirimir dúvidas a respeito do processo de adesão à plataforma *consumidor.gov.br*: uma em 16 de janeiro de 2020, com a presença de representantes das demais Agências Reguladoras; e outra em 9 de julho de 2020, entre representantes da ANTT e do SENACON.

A primeira reunião com a SENACON e com representantes das Agências Reguladoras Federais, para orientação quanto à adesão à plataforma *consumidor.gov.br*. Esclareceu-se que obrigação de adesão à referida plataforma não impede que as Agências possuam sistemas próprios de atendimento eletrônico, desde que sejam integrados ao *consumidor.gov.br*.

Nessa reunião, tomou-se conhecimento da adesão de algumas agências à plataforma, antes mesmo da vigência do decreto, como a ANAC, ANEEL e a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP. A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL – tem um acordo de cooperação para integração de sua plataforma com o *consumidor.gov.br*. ANEEL e a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS – dispõem de plataformas próprias e que também seriam integradas ao *consumidor.gov.br*. Das agências representadas naquela primeira reunião, a Agência Nacional de Mineração – ANM – e a Agência Nacional de Águas – ANA – não possuíam usuários equiparáveis a consumidores.

Na mesma reunião, mencionou-se, ainda, a possibilidade de integração da plataforma com o Processo Judicial Eletrônico – PJE, em alinhamento à pauta de redução da judicialização de conflitos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, possibilitando a homologação judicial de acordos feitos na plataforma *consumidor.gov.br*.

A segunda reunião com a SENACON, ocorrida em 9 de julho de 2020, teve por objetivo dirimir dúvidas específicas da ANTT e buscar subsídios para estabelecer penalidades e mecanismos de *enforcement* para adesão das delegatárias de serviços públicos tutelados pela ANTT a aderirem ao portal *consumidor.gov.br*. A equipe da SENACON informou três casos particulares como exemplos de sucesso na adesão ao *consumidor.gov.br*: a SUSEP, a ANEEL e a ANAC.

Quanto à ANEEL, a equipe mencionou que ocorre o processo de revisão de uma resolução que trata do atendimento pela Agência e que inclui a determinação de adesão ao *consumidor.gov.br* pelas concessionárias. Uma facilidade detida pela ANEEL, antes da migração para o *consumidor.gov.br*, é que a Agência já possuía um canal chamado “Caminho do Entendimento”, que estimulava os usuários a tentar solução do problema junto às concessionárias antes de buscar a Agência.

A ANAC, por sua vez, fechou seu sistema interno para o registro de reclamação em face de empresa, o que forçou a adesão das companhias ao *consumidor.gov.br*, antes mesmo da obrigatoriedade. Adicionalmente, alterou a norma vigente que disciplinava o atendimento ao usuário, incluindo a Plataforma como canal oficial pela *internet* para autocomposição entre usuários e empresas reguladas, fazendo-se a devida menção às normas ainda vigentes e que detalhavam as penalidades associadas à não adesão ou procedimentos não aderentes aos da plataforma.

A SUSEP, de modo semelhante à ANAC, obrigou as corretoras reguladas a aderirem à plataforma, embora muitas já o tivessem feito antes da obrigação, e fechará a plataforma ligada ao órgão após o período de transição.

Os normativos da ANAC determinaram o seguinte:

Instrução Normativa ANAC nº 121, de 4 de maio de 2018, alterada pela Instrução Normativa ANAC nº 134, de 28 de fevereiro de 2019, que dispõe que:

Art. 19-A. As reclamações e denúncias de usuários contra transportadores aéreos sujeitos às Resoluções nº 280, de 11 de julho de 2013, e 400, de 13 de dezembro de 2016, relativamente ao descumprimento dessas resoluções e de contratos de transporte aéreo de passageiros e de bagagens, serão redirecionadas ao sistema de solução alternativa de conflitos “Consumidor.gov.br”, de que trata o Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015.

A Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que em seu artigo 39 determina que:

Art. 39. O transportador deverá responder, no prazo de 10 (dez) dias, as manifestações de usuários encaminhadas pelo sistema eletrônico de atendimento adotado pela ANAC.

Adicionalmente, o artigo 43 da referida Resolução, cuja redação foi alterada pela Resolução nº 434, menciona que:

O descumprimento dos requisitos estabelecidos nesta Resolução caracterizará infração capitulada no art. 302, inciso III, alínea “u”, da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, sujeitando os infratores aos valores de multas fixados na tabela de que trata o Anexo desta Resolução.

Por sua vez, a Portaria nº 764, de 11 de março de 2019, que estabelece que:

Art. 299. Será aplicada multa de (vetado) ate 1.000 (mil) valores de referência, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código, nos seguintes casos:

V - fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulteradas;

VI - recusa de exibição de livros, documentos contábeis, informações ou estatísticas aos agentes da fiscalização;

Foi realizada, ainda, reunião com o Sr. Gustavo Salles, superintendente substituto de mediação administrativa, ouvidoria setorial e participação pública (SMA), no dia 17 de julho de 2020.

Esclareceu-se que, na ANEEL, a relação com o usuário/consumidor é função da Ouvidoria Setorial (SMA) e as questões relativas à própria instituição são função da Ouvidoria Institucional, de modo diverso daquele feito pela ANTT.

As relações consumeristas, incluindo os aspectos relacionados ao atendimento ao usuário, são regidas pela Resolução nº 414/2010. Em 2018, houve a proposta de revisão do capítulo sobre atendimento da referida norma. A minuta já previa a adesão à plataforma *consumidor.gov.br*. A ANEEL entende que, por se tratar de monopólio natural, teriam o poder de tornar obrigatória a adesão. Apesar de já ter sido submetida a Audiência Pública, a norma ainda não foi publicada, devido a resistências por parte do setor regulado em relação a outros aspectos previstos.

Num primeiro momento, pretendia, como a ANTT, registrar as reclamações dos usuários recebidas por telefone. Porém, não há autorização da SENACON para esse tipo de registro. Portanto, optaram por uma integração intermediária: as reclamações recebidas por telefone seguem o fluxo normal de tratamento; pela via eletrônica, a ANEEL incluiu uma página que sugere ao usuário tentar mediação do conflito via plataforma *consumidor.gov.br* antes de registrar na ANEEL.

Registre-se que a ANEEL, diferentemente da ANTT, só analisa o mérito da reclamação se antes o usuário tiver registrado reclamação junto à empresa. No entanto, o atendente faz o registro da reclamação no sistema interno e encaminha a reclamação à empresa, para que esta responda diretamente ao usuário e gere um protocolo.

A despeito da paralisação do processo de revisão normativa, a ANEEL manteve os esforços no sentido da adesão à plataforma *consumidor.gov.br* e sugeriu a adesão voluntária às empresas distribuidoras de energia, sendo que poucas aderiram nessa primeira onda. Numa segunda onda, a ANEEL usou o expediente de forçar a entrada de empresas com alto nível de reclamações. Naquele momento, foi feito um acordo de cooperação técnica com a SENACON e foram usados argumentos para convencimento das empresas: menor judicialização dos conflitos e diminuição de reclamações diretas à ANEEL (QRT – quantidade de reclamações recebidas, base para ações de fiscalização). Após esse esforço, 95% das empresas maiores já haviam aderido.

A terceira onda de adesões deu-se por conta da pandemia de Covid-19. Nesta ocasião a ANEEL emitiu a Resolução nº 878/ 2020, que flexibilizou a forma de atendimento ao usuário durante a pandemia, diminuindo exigências de atendimento presencial e *call center*, priorizando o *consumidor.gov.br*, o que deu outro impulso à ferramenta.

O Sr. Gustavo destacou que uma característica observada é que, ainda com a adoção da plataforma, é baixo o nível de satisfação e resolução dos conflitos do setor elétrico. A hipótese levantada é a do fato de o setor ser um monopólio natural, em que não há competição direta entre as operadoras.

Como possíveis soluções para aumentar a resolutividade, sugeriu o uso do controle social, com a divulgação dos indicadores das empresas com baixo desempenho para os órgãos do Sistema nacional de Defesa do Consumidor, como o PROCON, para estimular a resolução de conflitos. Pretende-se, ainda,

fazer uma regulação econômica dos indicadores de qualidade, incluindo o atendimento no *consumidor.gov.br*, visando incentivos para as empresas com maior qualidade no atendimento e resolutividade de conflitos.



Documento assinado eletronicamente por **SILVIO BARBOSA DA SILVA JUNIOR, ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO**, em 28/01/2022, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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 **9495260** e o código CRC **1D750B29**.