



## RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

(PRELIMINAR)

SEI Nº 50500.097075/2022-56

**Ementa:** Análise de Impacto Regulatório – AIR. Revisão do processo de recebimento de reclamações dos usuários dos serviços delegados pela ANTT para aumentar a efetividade.

**Palavras-chave:** reclamação, atendimento, usuário, serviço, delegado, delegatária, empresa.

**Interessado:** Ouvidoria - OUVID

**Referência:** 50500.097075/2022-56

**Processos Relacionados:** Proposta de inclusão do projeto na Agenda Regulatória 2021/2022 - 50500.050354/2022-56

**Versão:** 1.0

### 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O projeto “Revisão do processo de recebimento de reclamações dos usuários dos serviços delegados pela ANTT para aumentar a efetividade” foi inserido na Agenda Regulatória 2021-2022 da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT por meio de revisão extraordinária aprovada pela Diretoria Colegiada (Deliberação nº 236, de 8 de agosto de 2022).

Para efeitos desta Análise de Impacto Regulatório, compreende-se como reclamações as manifestações registradas nos canais de atendimento institucionais da Ouvidoria da ANTT em desfavor de empresas de transporte rodoviário de passageiros, concessionárias de rodovias e concessionárias de ferrovias que prestam serviços regulados e fiscalizados pela Agência.

O problema regulatório em análise é o baixo aproveitamento das reclamações de usuários, recepcionadas pela Ouvidoria da ANTT, para a efetiva melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas empresas reguladas. Isso porque o atual fluxo de tratamento das reclamações na Ouvidoria da Agência não incentiva os usuários a buscarem a autocomposição para solução de controvérsias diretamente junto às prestadoras dos serviços, antes do acionamento do ente regulador.

O objetivo geral é aumentar a efetividade das reclamações dos usuários para a melhoria dos serviços delegados e o objetivo específico é incentivar o tratamento das reclamações com foco na resolução dos problemas identificados pelos usuários.

Para o alcance dos objetivos pretendidos, foram mapeadas as seguintes alternativas de ação:

- Alternativa 1 - Manter a situação atual;
- Alternativa 2 - Realizar ações de orientação/conscientização junto aos usuários (opção não regulatória);
- Alternativa 3 - Publicar normativo com orientação aos usuários para apresentação de dados comprobatórios de contato prévio (ou tentativa) realizado com a empresa, **sem** obrigatoriedade de fornecimento; ou
- Alternativa 4 - Publicar normativo com orientação aos usuários para apresentação de dados comprobatórios de contato prévio (ou tentativa) realizado com a empresa, **com** obrigatoriedade de fornecimento.

Considerando os objetivos apresentados e os possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas nesse AIR, sugere-se a adoção da alternativa 4. Na medida em que o registro de reclamações na Ouvidoria da ANTT seja condicionado à prévia tentativa de autocomposição para solução das controvérsias entre usuários e empresas, haverá redução dos custos administrativos para a Agência e as empresas delegatárias terão maior disponibilidade de dados de reclamações para subsidiar sua atuação. Isso favorece a resolutividade mais célere e assertiva dos problemas e, por conseguinte, pode afetar positivamente a satisfação dos usuários.

### 2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

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*”<sup>[1]</sup>. Trata-se, portanto, de um problema que pode ser classificado, quanto à sua natureza, como uma falha institucional.

Feitas essas considerações, o problema regulatório identificado é **o baixo aproveitamento das reclamações de usuários, recepcionadas pela Ouvidoria da ANTT, para a efetiva melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas empresas reguladas.**

As principais consequências mapeadas para este problema são:

- Morosidade ou baixa resolutividade, na origem, dos problemas apontados pelos usuários nas reclamações;
- Insatisfação dos usuários pela baixa resolutividade dos problemas;
- As empresas delegatárias deixam de obter subsídios (dados e informações advindos das reclamações) relevantes para atuação rápida e assertiva na solução de problemas apontados; e
- Custos administrativos para a ANTT referentes a:
  - Disponibilidade da central de atendimento da Ouvidoria para receber reclamações referentes aos serviços delegados;
  - Mobilização das equipes técnicas da Ouvidoria e das unidades organizacionais para registro, triagem, análise, manifestação e resposta às reclamações;
  - Mobilização das equipes de fiscalização; e
  - Instauração de processos administrativos sancionadores.

As principais causas identificadas do problema regulatório são:

- Recebimento e registro pela Ouvidoria da ANTT, indistintamente, de todas as reclamações sobre serviços regulados sem que tenha havido orientação aos usuários para tentativa prévia de solução da controvérsia diretamente com a empresa delegatária;
- Hábito/cultura dos usuários, já acostumados a registrar as queixas diretamente junto à central de atendimento da Ouvidoria da ANTT;
- Ausência de competência legal da ANTT para determinar que a origem/causa da reclamação seja resolvida pela delegatária (a atuação da Agência se limita à aplicação de sanções pelo descumprimento da legislação/normativos); e
- Desconhecimento pelas empresas delegatárias sobre o teor das reclamações recepcionadas pela ANTT; e
- Inviabilidade para o ente regulador acompanhar, de maneira individualizada, a resolutividade de cada reclamação relativa ao setor regulado.

Importa frisar que se trata de um problema de magnitude nacional, uma vez que afeta:

- Os cidadãos-usuários dos serviços regulados pela ANTT que registram reclamações junto à central de atendimento da Ouvidoria da Agência;
- As empresas reguladas, na medida em que deixam de obter subsídios (dados e informações advindos das reclamações) relevantes para atuação proativa e assertiva na solução de problemas apontados, que poderiam minimizar riscos de medidas fiscalizatórias do ente regulador e judicializações; e
- A ANTT, em razão dos custos administrativos envolvidos em todo o ciclo de recebimento e tratamento das reclamações.

Destaca-se, ainda, que o problema regulatório em tela não abrange: i) outros tipos de manifestações recebidas pela central de relacionamento da Ouvidoria da ANTT (como solicitações, pedidos de informação, sugestões, elogios e denúncias); ii) reclamações relativas à atuação da ANTT; e iii) reclamações dirigidas à ANTT por meio de canais de comunicação diversos da central de atendimento da Ouvidoria (por exemplo, Sistema Eletrônico de Informações - SEI, e-mails institucionais, ramais corporativos, redes sociais, etc.).

O diagrama de problemas (figura 1) esquematiza as causas e consequências identificadas.

#### Figura 1 - Diagrama de Problema

CONSEQUÊNCIAS	
1. Morosidade ou baixa resolutividade, na origem, dos problemas apontados pelos usuários nas reclamações	1.1 Insatisfação dos usuários
	1.2 Riscos de judicialização contra a delegatária
	1.3 Riscos de a delegatária sofrer ações fiscalizatórias por parte do regulador
2. Custos administrativos para a ANTT que envolvem o ciclo de tratamento das reclamações	2.1 Disponibilidade da central de atendimento da Ouvidoria para receber todas as reclamações referentes aos serviços delegados
	2.2 Mobilização das equipes técnicas da Ouvidoria e das unidades organizacionais para registro, triagem, análise, manifestação e resposta às reclamações
	2.3 Mobilização das equipes e recursos de fiscalização
	2.4 Instauração de processos administrativos sancionadores
3. Prejuízos à atuação rápida e assertiva das delegatárias na solução de problemas apontados pelos usuários	3.1 As empresas delegatárias deixam de obter mais subsídios (dados e informações advindos das reclamações).

  

PROBLEMA REGULATÓRIO
<b>Baixo aproveitamento das reclamações de usuários, recepcionadas pela Ouvidoria da ANTT, para a efetiva melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas empresas reguladas.</b>

  

CAUSAS	
1 Recebimento pela Ouvidoria da ANTT, indistintamente, de todas as reclamações de usuários sobre serviços regulados sem que tenha havido tentativa prévia de solução da controvérsia diretamente com a empresa delegatária	1.1 Inviabilidade para o ente regulador acompanhar, de maneira individualizada, a resolutividade de cada reclamação relativa ao setor regulado
	2.1 Desconhecimento pelas empresas delegatárias sobre o teor das reclamações recepcionadas pela ANTT
2. Hábito/cultura dos usuários, já acostumados a registrar as queixas diretamente junto à central de atendimento da Ouvidoria da ANTT	
3. Ausência de competência legal da ANTT para determinar que a origem/causa da reclamação seja resolvida pela delegatária	

[1] Fonte: Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – 3ª Edição 2020. Brasília, Agência Nacional de Transportes Terrestres.

### 3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

Os principais atores afetados pelo problema foram mapeados na Figura 2:

Figura 2 – Atores afetados

Atores afetados	Como	Relevância dos efeitos
Usuários dos serviços regulados (ator externo)	Insatisfação com a morosidade ou baixa resolutividade, na origem, dos problemas apontados pelos usuários nas reclamações. Judicializações para obter a resolução do problema.	Alta
Empresas delegatárias (ator externo)	Riscos de judicialização Riscos sofrer ações fiscalizatórias por parte do regulador Prejuízos à atuação rápida e assertiva na solução de problemas apontados pelos usuários pela falta de dados/informações	Alta
Unidades organizacionais da ANTT responsáveis pela fiscalização dos serviços delegados (ator interno)	Custos para mobilização da equipe técnica para o tratamento das reclamações Custos para mobilização das equipes e recursos de fiscalização Custos para instauração de processos administrativos sancionadores	Alta
Ouvidoria da ANTT (ator interno)	Custos para mobilização da equipe técnica para o tratamento das reclamações Custos relativos à disponibilidade da central de atendimento da Ouvidoria para receber todas as reclamações referentes aos serviços delegados	Média

A evolução do problema para cada ator está intrinsecamente relacionada à oscilação no volume de reclamações relativas aos serviços delegados registradas na central de atendimento da Ouvidoria da ANTT. Quando maior o volume de reclamações, piores serão os efeitos do problema para cada ator e as possíveis consequências mapeadas no item 3 desta AIR.

Conforme dados obtidos do Relatório anual da Ouvidoria da ANTT [2], insta salientar que em 2021 foram registradas 20.808 reclamações, sendo 15.578 (75%) relativas ao transporte de rodoviário de passageiros e às concessões rodoviárias e ferroviárias.

[2] <https://www.gov.br/antt/pt-br/canais-atendimento/ouvidoria>

#### 4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

A Lei nº 13.460, 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, define em seu art. 13, III:

- Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:
- (...)
- III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- (...)

O Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta a Lei nº 13.460/2017, estabelece no art. 10:

- Art. 10. Compete às unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal:
- I - executar as atividades de ouvidoria previstas no [art. 13 da Lei nº 13.460, de 2017](#);
- II - propor ações e sugerir prioridades nas atividades de ouvidoria de sua área de atuação;
- (...)
- VI - produzir e analisar dados e informações sobre as atividades de ouvidoria, para subsidiar recomendações e propostas de medidas para aprimorar a prestação de serviços públicos e para corrigir falhas.

Nessa senda, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, define as atribuições do Ouvidor, entre as quais, “*zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência*” (art. 22, § 1º, I).

Outras instituições com competências complementares para assegurar a efetividade das reclamações formuladas pelos cidadãos-usuários sobre os serviços regulados pela ANTT são a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senacon), os ministérios públicos e o poder judiciário. Não foram identificados conflitos potenciais entre as ações da Agência e as atribuições legais de outras instituições, nem recomendações ou determinações de outras instituições governamentais.

#### 5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Foram estabelecidos objetivos em diferentes níveis hierárquicos. O objetivo geral é **umentar a efetividade das reclamações dos usuários para a melhoria dos serviços delegados** e o objetivo específico é incentivar o tratamento das reclamações com foco na resolução dos problemas identificados pelos usuários.

Analisando-se o mapa estratégico da ANTT[3], a solução do problema regulatório está alinhada aos seguintes objetivos estratégicos da Agência: garantir níveis elevados de satisfação com o serviço de transporte terrestres regulado (como objetivo principal) e fortalecer a imagem e a identidade institucional, com foco na entrega de valor (como objetivo secundário). A figura 4 apresenta o diagrama de objetivos, cujos resultados pretendidos estão relacionados e proporcionais às consequências levantadas no diagrama de problemas:

Figura 3 – Diagrama de objetivos e resultados esperados

RESULTADOS ESPERADOS	
1. Maior resolutividade dos problemas apontados pelos usuários nas reclamações	1.1 Aumento da satisfação dos usuários 1.2 Mitigação dos riscos de judicialização contra a delegatária 1.3 Mitigação dos riscos ações fiscalizatórias por parte do regulador
2. Redução de custos administrativos para a ANTT que envolvem o ciclo de tratamento das reclamações	2.1 Menos acionamento da central de atendimento da Ouvidoria para registro de reclamações referentes aos serviços delegados 2.2 Melhor aproveitamento das equipes técnicas da Ouvidoria e das unidades organizacionais para registro, triagem, análise, manifestação e resposta às reclamações 2.3 Melhor aproveitamento das equipes e recursos de fiscalização 2.4 Redução da instauração de processos administrativos sancionadores
3. Fomento à atuação rápida e assertiva das delegatárias na solução de problemas apontados pelos usuários	3.1 Obtenção de mais subsídios (dados e informações advindos das reclamações) pelas empresas delegatárias
PROBLEMA REGULATÓRIO	
Baixo aproveitamento das reclamações de usuários, recebidas pela Ouvidoria da ANTT, para a efetiva melhoria dos serviços delegados	
OBJETIVOS	
1. Aumentar a efetividade das reclamações dos usuários para a melhoria dos serviços delegados	1.1 Incentivar o tratamento das reclamações com foco na resolução dos problemas identificados pelos usuários

[3] <https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/governanca-estrategica/planejamento-estrategico>

## 6. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS 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.

A partir das experiências relatadas pelas agências consultadas e tendo em vista as especificidades da ANTT, identificaram-se as seguintes possíveis alternativas de ação:

Figura 4 – Alternativas de ação

Alternativa 1	Manter a situação atual	<p>- A Ouvidoria da ANTT recebe, indistintamente, as reclamações de usuários sobre serviços regulados sem que tenha havido tentativa prévia de solução diretamente com a empresa delegatária.</p> <p>- Os atendentes da central de atendimento instruem os usuários para que, primeiramente, registrem a reclamação junto às delegatárias.</p>
Alternativa 2	Realizar ações de orientação junto aos usuários dos serviços delegados (opção não regulatória)	<p>- Realização de ações de comunicação e divulgação voltadas à sensibilização e conscientização para uma mudança comportamental dos usuários, no sentido de buscarem a solução dos problemas primeiramente junto às empresas reguladas.</p>
Alternativa 3	Publicar normativo com orientação aos usuários para apresentação de dados comprobatórios de contato prévio (ou tentativa) realizado com a empresa, sem obrigatoriedade de fornecimento.	<p>- As reclamações sobre serviços delegados serão registradas e/ou tratadas pela Ouvidoria da ANTT nos seguintes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante fornecimento de protocolo registrado junto à empresa, quando a resposta da regulada não for satisfatória ou não for apresentada no prazo;</li> <li>• Sem necessidade de protocolo, quando o cidadão não conseguir realizar contato com a empresa ou essa não tenha fornecido protocolo. Nesse caso, será necessário apresentar informações mínimas sobre as tentativas de contato, como canal de atendimento utilizado, data e horário.</li> </ul> <p>Esses dados <b>podem ser dispensados</b> caso o cidadão não os detenha ou se recuse a estabelecer contato prévio com a empresa.</p>
Alternativa 4	Publicar normativo com orientação aos usuários para apresentação de dados comprobatórios de contato prévio (ou tentativa) realizado com a empresa, com obrigatoriedade de fornecimento.	<p>- As reclamações sobre serviços delegados serão registradas e/ou tratadas pela Ouvidoria da ANTT nos seguintes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante fornecimento de protocolo registrado junto à empresa, quando a resposta da regulada não for satisfatória ou não for apresentada no prazo;</li> <li>• Sem necessidade de protocolo, quando o cidadão não conseguir realizar contato com a empresa ou essa não tenha fornecido protocolo. Nesse caso, será necessário apresentar informações mínimas sobre as tentativas de contato, como canal de atendimento utilizado, data e horário.</li> </ul> <p>Esses dados/informações <b>são indispensáveis</b> para registro da reclamação na Ouvidoria da ANTT.</p>

## 7. POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

Para avaliação comparativa das alternativas, foi realizada uma análise, considerando os seguintes atributos:

- Facilidade de transição e viabilidade para implementação;
- Incentivo à autocomposição para resolução de controvérsias;
- Resolutividade mais célere, na origem, dos problemas apontados pelos usuários;
- Potencial para aumentar a satisfação dos usuários com a resolutividade dos problemas;
- Maior disponibilidade de dados e informações advindos das reclamações, para subsidiar atuação das reguladas sobre os problemas regulados; e
- Redução de custos administrativos para a ANTT.

As alternativas de ação foram classificadas entre a mais adequada (nota 4) e a menos adequada (nota 1) de acordo com os atributos listados. A maior pontuação total indicou a alternativa 4 como a melhor opção.

Figura 5 – Análise das alternativas de ação

Atributos	Alternativa 1 Manter a situação atual	Alternativa 2 Realizar ações de orientação/conscientização junto aos usuários (opção não regulatória)	Alternativa 3 Publicar normativo com orientação aos usuários para apresentação de dados comprobatórios de contato prévio (ou tentativa) realizado com a empresa, sem obrigatoriedade de fornecimento	Alternativa 4 Publicar normativo com orientação aos usuários para apresentação de dados comprobatórios de contato prévio (ou tentativa) realizado com a empresa, com obrigatoriedade de fornecimento
Facilidade de transição e viabilidade para implementação	4	3	2	1
Incentivo à autocomposição para resolução de controvérsias	1	2	3	4
Resolutividade mais célere, na origem, dos problemas apontados pelos usuários	2	1	3	4
Potencial para aumentar a satisfação dos usuários com a resolutividade dos problemas	1	2	3	4
Maior disponibilidade de dados e informações advindos das reclamações, para subsidiar atuação das reguladas sobre os problemas regulados	1	2	3	4
Redução de custos administrativos para a ANTT	1	2	3	4
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>21</b>

A respeito do atributo “facilidade de transição e viabilidade para implementação”, considerou-se que manter a situação atual é a alternativa mais fácil, tendo em vista que se trata do modelo de atendimento praticado desde a criação da Ouvidoria da ANTT. A alternativa 4 apresenta maior dificuldade de implementação (nota 1), pois requer uma alteração mais impactante nos procedimentos de registro de reclamações, que somente serão registradas mediante apresentação de dados comprobatórios de contato prévio com a empresa.

No entanto, para todos os demais atributos, a alternativa 4 tem a maior pontuação, uma vez que estimulará uma mudança de paradigma com resultados positivos. Na medida em que o registro de reclamações na Ouvidoria da ANTT seja condicionado à prévia tentativa de autocomposição para solução das controvérsias entre usuários e empresas, haverá redução dos custos administrativos para a Agência e as empresas delegatárias terão maior disponibilidade de dados de reclamações para subsidiar sua atuação. Isso favorece a resolutividade mais célere e assertiva dos problemas e, por conseguinte, pode afetar positivamente a satisfação dos usuários.

## 8. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

A Ouvidoria da ANTT será responsável por implementar e monitorar a alternativa de ação mais adequada (alternativa 4). Será realizado treinamento e orientação da equipe da central de atendimento, bem como mobilização da Assessoria Especial de Comunicação Social – AESCOM para divulgação/comunicação dos novos procedimentos aplicáveis ao registro de reclamações relativas aos serviços delegados. Em razão da importância de estruturar internamente o novo fluxo de atendimento e de preparação dos atores envolvidos, recomenda-se um período de transição (*vacatio legis*) de sessenta dias.

Tendo em vista a natureza da ação regulatória, não haverá necessidade de fiscalização, considerando a existência dos normativos específicos que já regulam a prestação do serviço de atendimento ao consumidor pelas empresas delegatárias. Inicialmente, o monitoramento dos resultados da solução escolhida será realizado por meio de indicador relacionado ao volume de reclamações recebidas pela central de atendimento da Ouvidoria da ANTT (Figura 6), sem prejuízo de outros indicadores que possam ser criados para acompanhamento dos resultados.

Finalmente, por se tratar de ato normativo que inovará o fluxo de registro de reclamações junto à ANTT, sugere-se que a Resolução seja reavaliada no prazo de um ano, a partir do início de sua vigência.

Figura 6 – Proposta de indicador de acompanhamento

Objetivo	Indicador	Medida de Cálculo	Fonte dos dados	Periodicidade de monitoramento	Linha de base	UO responsável pelo monitoramento	Meta (alvo e data)
Reduzir o volume de reclamações registradas pela Ouvidoria da ANTT.	Quantidade de reclamações registradas pela central de atendimento da Ouvidoria da ANTT sobre o transporte de rodoviário de passageiros e as concessões	Valor absoluto	Sistema de atendimento utilizado pela Ouvidoria da ANTT	Trimestral	Quantidade de reclamações registradas em 2022	Ouvidoria	Ao final de 2023, ter reduzido em pelo menos 30% o volume de reclamações registradas pela central de atendimento da Ouvidoria da ANTT sobre o transporte de rodoviário de passageiros e as

rodoviárias e ferroviárias						concessões rodoviárias e ferroviárias
----------------------------	--	--	--	--	--	---------------------------------------

## 9. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

(tópico a ser desenvolvido após o PPCS)

### RAFAELA PAIVA BRANDÃO

Coordenadora do Serviço de Informação ao Cidadão

### LEONARDO MESQUITA CAVALCANTI

Coordenador de Relacionamento com o Usuário

De acordo.

### ROBSON CREPALDI

Ouvidor

## APÊNDICE

### Consulta realizada junto às outras Agências Reguladoras Federais

Com o intuito subsidiar a definição e análise das alternativas regulatórias, foi realizada uma consulta formal junto às outras dez agências reguladoras federais acerca da existência de normativos e documentos relativos ao tema nas respectivas esferas de atuação. A interlocução ocorreu por intermédio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, com o seguinte questionamento realizado pela Ouvidoria da ANTT:

“1) Essa Agência reguladora possui algum ato normativo (ou outro tipo de documento formal) que estabeleça a obrigatoriedade (ou orientação) aos cidadãos-usuários para que registrem as reclamações relativas ao setor regulado primeiramente junto aos serviços de atendimento ao consumidor das empresas delegatárias, antes de acionar os canais de atendimento da Agência? Em caso positivo, solicitamos disponibilizar a cópia do ato normativo ou do documento correspondente.

2) Essa Agência reguladora possui algum ato normativo (ou outro tipo de documento formal) que estabeleça a obrigatoriedade (ou orientação) aos cidadãos-usuários para que informem o protocolo de atendimento obtido junto aos serviços de atendimento ao consumidor das empresas delegatárias, como condição para registro de reclamações nos canais de atendimento da Agência? Em caso positivo, solicitamos disponibilizar a cópia do ato normativo ou do documento correspondente.”

Em atendimento à solicitação, seis Agências responderam que não possuem atos normativos (ou outro tipo de documento formal) referentes ao assunto em tela:

Protocolo Fala.BR	Agência Reguladora
02303.006987/2022-19	ANA – Agência Nacional de Águas
01481.000237/2022-10	ANCINE – Agência Nacional do Cinema
48003.006728/2022-65	ANM - Agência Nacional de Mineração
48003.006731/2022-89	ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
50001.035663/2022-27	ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
25072.025669/2022-13	ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

As outras quatro Agências manifestaram-se no sentido de possuir algum normativo, documento e/ou procedimento instituído referente ao tema em questão ou que o tangencia:

Protocolo Fala.BR	Agência Reguladora
50001.035662/2022-82	ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
01217.007133/2022-58	ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
48003.006726/2022-76	ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
25072.025666/2022-71	ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

Passa-se, então, ao teor das respostas dessas quatro Agências.

### a) Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

"Informamos que não há normativo da ANAC que estabeleça obrigatoriedade aos usuários para que registrem reclamação junto à empresa delegatária antes de acionar os canais de atendimento da Agência. Também não há normativo relativo à necessidade de apresentação de protocolo junto ao SAC das empresas reguladas para registro de manifestação junto à ANAC.

O normativo da ANAC relativo ao seu sistema de atendimento define que 'As reclamações e denúncias de usuários contra transportadores aéreos sujeitos às Resoluções nºs 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. (Incluído pela Instrução Normativa nº 174, de 25.10.2021)'

Dessa forma, caso o usuário entenda que teve um direito desrespeitado por transportador aéreo, há apenas orientação para que usuários procurem inicialmente a própria empresa contra a qual se deseja registrar a reclamação. Ademais, caso o problema persista, há orientação para registro de sua reclamação na plataforma Consumidor.gov.br ([www.consumidor.gov.br](http://www.consumidor.gov.br)). A partir do registro da reclamação na plataforma, a empresa aérea terá prazo de até 10 dias para apresentar uma solução ao usuário.

A ANAC monitora, em âmbito coletivo, o atendimento prestado pelas empresas aéreas, utilizando essas informações para a regulação e a fiscalização do setor. Apesar das orientações apresentadas, informamos que a Agência não recusa nenhum tipo de registro de manifestação. As informações necessárias para registro de uma manifestação junto à ANAC são as requisitadas na plataforma Fala.BR, utilizada pela Agência para recebimento de manifestações.

Por fim, o sistema de atendimento da ANAC é normatizado pela IN 121/2018, que pode ser acessada no seguinte link: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/2018/instrucao-normativa-no-121-04-05-2018>."

#### **b) Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL**

"Esta Agência, em seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013 (<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>), inclui, entre os Procedimentos Administrativos de Resolução de Conflitos (Capítulo XIII), o Procedimento de Reclamação do Consumidor (Subseção I da Seção IV - Do Procedimento de Reclamação Administrativa), que descreve o seguinte:

Art. 103. O consumidor de serviço de telecomunicações que tiver seu direito violado poderá reclamar contra a prestadora perante a Superintendência de Relações com os Consumidores, observado o procedimento disposto neste artigo.

§ 1º A reclamação do consumidor poderá ser formulada pelos canais de comunicação destinados pela Agência para esta finalidade e deverá conter a identificação do consumidor e da prestadora, a descrição dos fatos e a comprovação de tentativa de resolução do problema junto à prestadora.

§ 2º Recebida a reclamação, a Agência fornecerá ao consumidor número de protocolo de atendimento e informações sobre a forma de tratamento de sua demanda, cujo tratamento empregado pela Prestadora e resultado alcançado devem ser comunicados ao consumidor e à Anatel.

Art. 104. As reclamações recebidas serão utilizadas pela Agência como subsídio nas ações de acompanhamento e controle de obrigações das prestadoras pelas áreas competentes, e no planejamento de ações de fiscalização, e poderão ensejar a instauração de Pado." (OBS: Pado - Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações)

Além disso, o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014 (<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>), após as alterações trazidas pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, passou a obrigar as prestadoras de maior porte a instituírem Ouvidorias e, "Vencido o prazo de resposta da Ouvidoria, havendo discordância em relação às providências adotadas, as demandas podem ser apresentadas pelos consumidores diretamente à Anatel" (Art. 104-C).

Entretanto, tal procedimento será descrito por meio de portaria que está em análise e ainda não foi publicada. Isto é, o registro de reclamação de consumidor já é possível desde o sistema Focus, mas após a implementação do Anatel Consumidor, deseja-se, por exemplo, que o protocolo de atendimento na Ouvidoria da prestadora seja validado no momento do registro de reclamação pelo consumidor no Anatel Consumidor.

De toda forma, desde a mudança da plataforma Suporte do Atendimento aos Usuários - Focus para Anatel Consumidor (<https://apps.anatel.gov.br/AnatelConsumidor/>), esta Agência adaptou sua página na internet para informar o passo-a-passo para o registro de reclamação de consumidor e incluiu um Guia do Usuário. Tudo pode ser acessado na página da Anatel, em Consumidor, (Quer) Reclamar?, (Registrar Reclamação): <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/quer-reclamar/reclamacao>. Também há um Termo de responsabilidade (Termos de Uso) no Anatel Consumidor, que traz, entre outras, informações sobre o registro de reclamação:

"4. Das modalidades de serviço

"O sistema Anatel Consumidor disponibiliza aos solicitantes os seguintes serviços:

"1. Registro de reclamações em face das operadoras de serviços de telecomunicações, que deverão ser analisadas, resolvidas e respondidas pelas operadoras no prazo de 10 dias corridos (contados a partir do dia subsequente ao da abertura), observados os critérios e parâmetros da Plataforma;" (...)"

#### **c) Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL**

"A Resolução Normativa 1.000/2021 estabelece as normas de prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia e traz, em seu Capítulo XIV as regras sobre o serviço de atendimento ao consumidor e demais usuários e, mais especificamente, em sua Seção VII, sobre o funcionamento das Ouvidorias. A resolução pode ser consultada no site da ANEEL no seguinte endereço eletrônico: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20211000.pdf>.

O art. 423 da norma traz a seguinte redação:

Art. 423. O consumidor e demais usuários podem registrar reclamação na agência estadual conveniada ou, na inexistência desta, na ANEEL, nas seguintes situações:

I - inexistência do serviço de Ouvidoria na distribuidora;

II - vencimento do prazo de resposta da Ouvidoria; ou

III - discordância em relação à resposta ou providências adotadas pela distribuidora.

§ 1º A demanda recebida pela agência estadual conveniada ou pela ANEEL pode ser encaminhada para tratamento pela distribuidora caso não tenha sido tratada pelos canais de atendimento da distribuidora, por sua Ouvidoria, ou se está dentro do prazo para atendimento nessas instâncias. (...)



**d) Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS**

“Em resposta ao seu primeiro questionamento, informamos que vigora na ANS a RN 483/2022, sem mudanças de mérito em relação à norma anterior, nos seguintes termos:

Art. 6º Todas as demandas que se enquadrem nas definições do parágrafo único do art. 5º recebidas pela ANS por quaisquer de seus canais de atendimento serão automaticamente registradas no procedimento da NIP.

§ 1º São consideradas demandas de reclamação aquelas em que o beneficiário ou seu interlocutor relate o descumprimento de normas legais, regulamentares ou contratuais obrigatórias por parte de operadora.

§2º No registro de reclamação o interlocutor deverá indicar o vínculo que possui junto ao beneficiário e informar se o beneficiário ou seu representante legal tem conhecimento da reclamação.

§3º Para o registro da demanda de reclamação, deverá ser apresentado o número de protocolo gerado pela operadora em seus serviços de atendimento.

§4º No caso de cobertura assistencial para procedimentos solicitados em caráter de urgência e emergência será dispensado o fornecimento do número de protocolo para registro da reclamação.

§5º Caso o beneficiário ou seu interlocutor alegue que a operadora não forneceu o protocolo de atendimento ou não foi possível de qualquer forma obtê-lo, deve apresentar elementos mínimos, tais como:

I- data e hora da ligação ou outra forma de comunicação com o respectivo canal de atendimento da operadora;

II- data e local em que o beneficiário buscou atendimento presencial; ou

III- data em que o prestador comunicou uma eventual negativa de cobertura.

§ 7º A inobservância do disposto nos §§ 5º e 6º desse artigo não será impeditivo para registro da demanda (errata §§3º e 5º)

§ 8º Também serão recebidas pela ANS em seus canais de atendimento demandas de informação a respeito da normatização no setor de saúde suplementar.

Hoje o §3º é tratado como indução/boa prática, tendo em vista o disposto nos parágrafos que o sucede, principalmente, o § 7º. Quando da deliberação a respeito desse tema a Diretoria Colegiada da ANS ponderou que no sentido que o interesse público não permitiria a criação de condições além das mínimas necessárias para que um registro de reclamação seja concretizado, considerando as particularidades do setor de saúde suplementar.

Em tempo, a partir do registro a demanda seguirá todo o rito estabelecido na legislação setorial vigente, sendo conferido à operadora todas as oportunidades de se manifestar, desde em sede de NIP (instrumento de mediação de conflito em fase pré-processual), quanto já em eventual processo administrativo instaurado. Nessas duas fases, é assegurado à operadora todas as chances de se manifestar e trazer comprovações de que aquela infração não ocorreu.

Em atenção ao segundo questionamento, reprisamos a resposta anterior. Em acréscimo, os atendentes da Central de Atendimento à ANS são orientados a questionar o beneficiário/interlocutor quanto ao protocolo. Há comando também para os agentes regulados de fornecimento de protocolo. É o que consta da Resolução Normativa 395/2016:

Art. 8º Sempre que houver a apresentação de solicitação de procedimento e/ou serviço de cobertura assistencial pelo beneficiário, independente do canal pelo qual seja realizado ou qual seja sua finalidade, deverá ser fornecido número de protocolo como primeira ação, no início do atendimento ou logo que o atendente identifique tratar-se de demanda que envolva, ainda que indiretamente, cobertura assistencial.

§ 1º Qualquer solicitação de procedimento e/ou serviço de cobertura assistencial deve ser emitida por profissional de saúde devidamente habilitado.

§ 2º A apresentação de solicitação de procedimento e/ou serviço de cobertura assistencial à operadora poderá ser feita pelo prestador em nome do beneficiário.

§ 3º Para os fins desta Resolução, o número de protocolo fornecido pela operadora ao beneficiário deverá observar o padrão previsto na ficha técnica constante do Anexo I ([https://www.ans.gov.br/images/stories/Legislacao/rn/RN\\_395.pdf](https://www.ans.gov.br/images/stories/Legislacao/rn/RN_395.pdf))

Ressaltamos que os normativos da ANS podem ser consultados no portal da Agência, no seguinte endereço eletrônico: [https://www.ans.gov.br/index.php?option=com\\_legislacao&view=legislacao](https://www.ans.gov.br/index.php?option=com_legislacao&view=legislacao)”

**e) Considerações finais**

O quadro abaixo sistematiza as respostas obtidas, com o intuito de identificar as principais semelhanças e diferenças que caracterizam o atendimento realizado pelas agências reguladoras supracitadas. Para este mapeamento, também foram cotejadas as informações disponíveis nas páginas destinadas aos usuários/consumidores nos respectivos endereços eletrônicos na internet, a saber:

ANAC – [https://www.gov.br/anac/pt-br/canais\\_atendimento/fale-com-a-anac](https://www.gov.br/anac/pt-br/canais_atendimento/fale-com-a-anac)

ANATEL – <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/quer-reclamar/reclamacao>

ANEEL – [https://www.gov.br/aneel/pt-br/canais\\_atendimento/fale-conosco1](https://www.gov.br/aneel/pt-br/canais_atendimento/fale-conosco1)

ANS - [https://www.gov.br/ans/pt-br/canais\\_atendimento/canais-de-atendimento-ao-consumidor](https://www.gov.br/ans/pt-br/canais_atendimento/canais-de-atendimento-ao-consumidor)

CARACTERÍSTICAS	ANAC	ANATEL	ANEEL	ANS
Estabelece condições/critérios para receber reclamações?	Não há e não exige protocolo registrado na empresa	Não exige expressamente “protocolo” na empresa, mas a reclamação deverá conter a identificação do consumidor e da prestadora, a descrição dos fatos e a comprovação de tentativa de resolução do	I - Inexistência do serviço de Ouvidoria na distribuidora; II - Vencimento do prazo de resposta da Ouvidoria; ou III - discordância em relação à resposta ou providências adotadas pela distribuidora.	Protocolo ou outros dados que comprovem o contato com a empresa. Mas se o cidadão não os possuir, a demanda é registrada mesmo assim.

		problema junto à prestadora.		
Orienta primeiro contato com empresa?	Sim e, caso o problema persista, orienta registro no consumidor.gov	Sim	Sim	Sim



Documento assinado eletronicamente por **RAFAELA PAIVA BRANDÃO, Coordenador(a)**, em 01/09/2022, às 08:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO MESQUITA CAVALCANTI, Ouvidor Substituto**, em 01/09/2022, às 09:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ROBSON CREPALDI, Ouvidor**, em 01/09/2022, às 14:39, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **13111727** e o código CRC **2FFF4F25**.