

# Senacon

Produto 3

Agências Reguladoras  
Brasileiras

Agosto 2020



**EY**

Building a better  
working world

# Índice

Introdução	03
1. Evolução da legislação dos setores regulados	04
2. Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências	45
3. Instrumento de proteção e defesa do consumidor nos setores regulados	53
4. Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira e aspectos jurídicos do funcionamento das agências	58
5. Relação com os Ministérios e outras Agências	65
6. Relação com os Poderes Legislativo e Judiciário	68
7. Prestação de Contas e Controle Social	76
8. Considerações Finais	79

Este documento é parte integrante do projeto "AVALIAÇÃO DO MERCADO REGULATÓRIO BRASILEIRO", que foi conduzido pela consultoria EY e financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Os produtos gerados pelo projeto são de propriedade intelectual da SENACON – Secretaria Nacional do Consumidor e do PNUD. É vedado o uso e/ou reprodução comercial ou pessoal deste documento, sem a expressa autorização de ambos. As pessoas ou entidades que violarem esta proibição estarão sujeitas às penalizações de acordo com as legislações aplicáveis.

# Introdução

---

## ◆ Objetivo do Documento:

Esse documento visa detalhar a atuação das Agências Reguladoras e abordar seus aspectos institucionais e estruturais, observando os limites de atuação e como elas interagem para a defesa do consumidor.

No Capítulo 1 - Evolução da legislação dos setores regulados, apresentaremos uma contextualização sobre:

- Principais marcos da regulação em cada setor regulado;
- Os principais impactos para o consumidor;

No Capítulo 2 - Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências, serão abordados:

- Instrumentos de planejamento preconizados pela Lei nº 13.848/2019;
- O processo decisório das Agências e a introdução dos instrumentos de AIR (Análise de Impacto Regulatório) e ARR (Avaliação do Resultado Regulatório) e seus benefícios para as partes interessadas, incluindo consumidores;

No Capítulo 3 - Instrumento de proteção e defesa do consumidor nos setores regulados, serão abordados:

- Visão geral dos principais instrumentos de defesa do consumidor em curso nas agências;
- Análises dos canais de atendimento aos consumidores existentes em cada agência;

No Capítulo 4 - Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira e aspectos jurídicos do funcionamento das agências, trataremos de:

- Principais aspectos jurídico-administrativo das agências reguladoras;
- Funcionamento das Agências e sua integração com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor;

No Capítulo 5 - Relação com os Ministérios e outras Agências, a análise consiste na:

- Vinculação institucional das agências e ministérios;
- Principais mecanismos de interação entre as agências;

No Capítulo 6 - Relação com os Poderes Legislativo e Judiciário, nossa análise consiste em:

- Analisar os principais pontos do relacionamento entre as agências reguladoras com o Poder Legislativo;
- Analisar os principais pontos do relacionamento entre as agências reguladoras com o Poder Judiciário;

No Capítulo 7 - Prestação de Contas e Controle Social, abordamos:

- A relação do controle social com o processo decisório das agências reguladoras.
- Os quatro pilares do processo de prestação de contas preconizados pela OCDE;

E, finalmente, no Capítulo 8 – Considerações finais, trazemos:

- Principais *findings* das análises realizadas.



1

**Evolução da  
legislação dos  
setores  
regulados**

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

---

Nesse capítulo, trataremos especificamente do tema de regulamentação e legislação dos setores, focando na evolução desses instrumentos ao longo dos anos e seus impactos sobre o consumidor.

No tocante a esse tema, podemos observar que essa evolução das regulações e legislações ocorreu, sobretudo, devido à fatores externos, também chamados de quebra de paradigmas. Eles são os grandes responsáveis pelos diversos marcos regulatórios nos setores regulados.

Em 1990, foi criado o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Essa lei posicionou o consumidor sob uma outra perspectiva ao instituir normas que prezam por sua proteção e defesa, além de reconhecê-lo como parte vulnerável das relações de consumo. A partir desse momento, as legislações e regulamentações passaram a incorporar temas ligados à defesa do consumidor. Da mesma forma, com a criação das agências reguladoras, esse tema também foi incorporado em suas resoluções e, além da promulgação dessas resoluções, também passaram a tratar do tema em seus instrumentos de planejamento e em seus processos decisórios. Esses pontos serão abordados no capítulo seguinte desse documento.

Outra quebra de paradigma para a economia foi o período marcado pela desregulamentação de alguns setores. Esse movimento buscava a liberalização econômica e a correção das ineficiências das regulações econômicas. Nessa mesma linha de liberalização econômica, em meados dos anos 90, criou-se o Programa Nacional de Desestatização, que buscou reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público com o objetivo de reduzir a dívida pública. Esses dois marcos foram importantes para alguns setores regulados pois, além de trazerem benefícios para o consumidor como o estímulo ao desenvolvimento, inovação e universalização dos serviços regulados, as regulações e legislações precisaram adequar-se a esses novos direcionamentos do país.

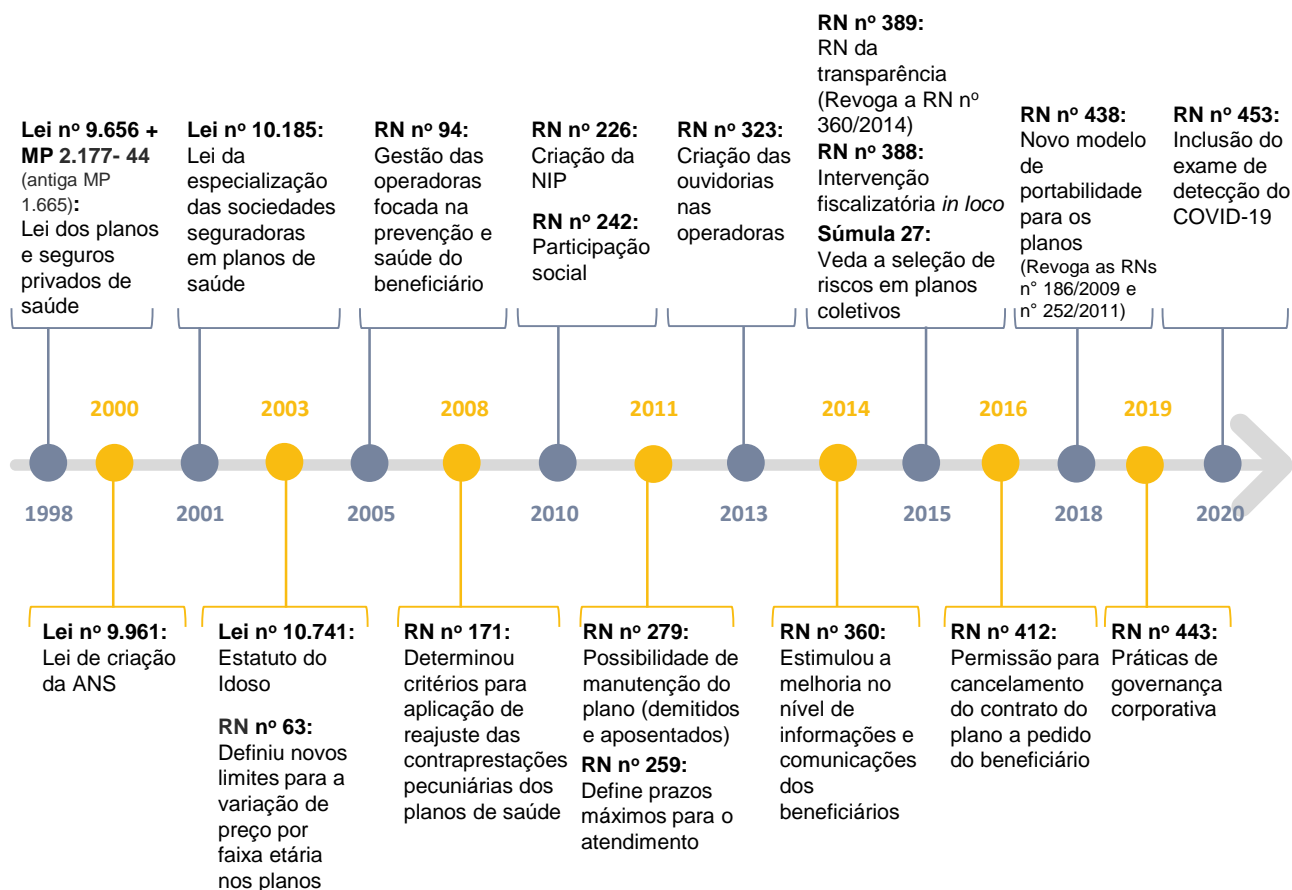
Uma terceira quebra de paradigma relevante foram as mudanças nos hábitos de consumo: ao longo dos anos, o perfil de consumo vêm sendo alterado. À medida em que novas tecnologias emergem, como exemplo da digitalização e a internet, as relações de consumo migram para um outro patamar: os consumidores passam a ser mais informados e exigentes e, esses fatores influenciam diretamente nas relações com os fornecedores de produtos e serviços. Portanto, dado esse cenário, as legislações e regulações precisaram se adaptar para respaldarem essas constantes e rápidas mudanças do mercado.

Sendo assim, nesse capítulo, abordaremos o tema de evolução da legislação e regulação dos setores regulados considerando as principais quebras de paradigma. A dinâmica será apresentar para cada setor regulado uma *timeline* contendo essa evolução de suas respectivas regulamentações e detalhar os principais marcos regulatórios que trouxeram impacto para o consumidor.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Saúde Suplementar (ANS)

Ao analisarmos o setor de saúde suplementar, podemos observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor de saúde suplementar em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



Saúde suplementar tornou-se uma atividade econômica importante a partir da década de 60 e somente 30 anos depois ocorreu o que é considerado como marco inicial de sua história: a promulgação da Lei nº 9.656/1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde em conjunto com a Medida Provisória nº 2.177- 44/2001 (originalmente MP nº 1.665/1998). Até então, era de livre definição o estabelecimento do modelo de atuação, com poucos processos de intervenção previstos.

A lei, por sua vez, definiu requisitos para a autorização de funcionamento, para a operação e para o desligamento das operadoras de planos de saúde. Além disso, incorporou a proteção ao consumidor através da garantia de cumprimento dos contratos por parte dessas empresas, inclusive vedando a seleção de riscos na contratação de planos individuais, exigindo demonstração da viabilidade econômico-financeira, estimulando a transparência das informações e a concorrência no setor.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Saúde Suplementar (ANS)

Em seus art. 10 e 11 instituiu o plano referência de assistência à saúde, que não permite exclusão ou exceção de cobertura às doenças e lesões preexistentes à data de contratação dos planos. Ademais, a lei ainda estabeleceu que os planos cobrissem todas as doenças listadas na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, da Organização Mundial de Saúde.

Inicialmente, a lei definiu que a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, juntamente com o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP seriam os órgãos reguladores focados na atividade econômica, competência do Ministério da Fazenda, o que tornava o papel do Ministério da Saúde secundário nesse cenário. Porém, esse projeto de regulação foi alterado transformando o plano referência em obrigatoriedade, tornando-o o padrão de plano a ser comercializado. Também foi introduzidas regras que fortaleceram ainda mais a defesa do consumidor, tais como, por exemplo, o reajuste de preços, inclusive por faixas etárias e vedação do cancelamento unilateral do contrato em planos individuais. Ademais, outra mudança relevante foi o fortalecimento do papel do Ministério da Saúde, que passou a regular atividade, autorizar a comercialização e a fiscalizar os planos, através da Secretaria de Assistência à Saúde/Departamento de Saúde Suplementar - DESAS e do CONSU - Conselho de Saúde Suplementar.

Nos anos 2000, houve a criação da Agência Nacional de Saúde – ANS através da Lei nº 9.961/2000, um marco para o setor que permitiu a unificação da regulamentação e fiscalização do setor em apenas uma agência reguladora. Essa agência possui autonomia política, autonomia administrativa e financeira e está vinculada ao Ministério da Saúde, onde suas diretrizes setoriais são estabelecidas pelo CONSU. Um ano depois, foi promulgada a Lei nº 10.185/2001, que dispõe sobre a especialização das sociedades seguradoras em planos privados de assistência à saúde, também subordinadas às normas e à fiscalização da ANS.

Em 2003, foi publicado o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003, que provocou profundas mudanças no mercado de planos de saúde. Essa lei foi instituída, entre outros motivos, devido aos obstáculos, principalmente em relação aos altos reajustes por mudança de faixa etária, impostos pelas operadoras de planos de saúde para a permanência de beneficiários idosos em suas carteiras. Esse ano também foi marcado pela promulgação da RN nº 63/2003 que, então definiu novos limites para a adoção de variação de preço por faixa etária nos planos, determinando que o valor fixado para a última faixa etária (59 anos ou mais) não pode ser superior a seis vezes o valor da primeira faixa (0 a 18), quando antes, o CONSU determinava que preço da última faixa (70 anos ou mais) poderia ser, no máximo, seis vezes maior que o preço da faixa inicial (0 a 17 anos). Essa mudança pode ser prejudicial aos idosos que foram inseridos em nova faixa de risco, podendo haver abusividade dos aumentos das mensalidades de plano de saúde e, por este motivo, cada caso deverá ser aferido separadamente.

Dois anos depois, a Resolução Normativa nº 94/2005 deu início à implantação do conceito de promoção da saúde e prevenção à doenças, incentivando as operadoras a introduzirem uma forma de gestão mais focada na prevenção e na saúde do beneficiário.

Em 2008, foi estabelecida a Resolução Normativa nº 171/2008, que dentre as principais mudanças, determinou critérios para aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos de saúde, contratados por pessoas físicas ou jurídicas.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Saúde Suplementar (ANS)

E, em 2010, como forma de estimular ainda mais a proteção e a defesa do consumidor, a ANS instituiu duas resoluções: por meio da Resolução Normativa nº 226/2010, criou a NIP-Notificação de Investigação Preliminar, instrumento extrajudicial que auxilia na solução de conflitos entre as operadoras e os consumidores e por meio da Resolução nº 242/2010 dispôs sobre a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da ANS mediante a realização de consultas e audiências públicas, e câmaras técnicas.

Seguindo o mesmo conceito, o ano de 2011 também marcado por alguns normativos com foco no consumidor. A Resolução Normativa nº 259/2011 define prazos máximos para garantia do atendimento dos beneficiários de planos de saúde e a Resolução Normativa nº 279/2011 assegura aos demitidos em justa causa e aposentados a possibilidade de manutenção do plano de saúde empresarial nas mesmas condições do contrato prévio de trabalho.

Em 2013, foi estabelecida pela Resolução Normativa nº 323/2013 a obrigatoriedade de criação de ouvidorias pelas operadoras de planos de saúde e, nos anos seguintes, foram aprovadas resoluções importantes que aprimoraram a transparência das informações para os beneficiários: a Resolução Normativa nº 360/2014 estimulou a melhoria no nível de informações dos beneficiários sobre seus plano de saúde e a comunicação entre eles e as operadoras, os quais deveriam fornecer um conjunto de informações padronizados aos beneficiários sobre o seu plano de saúde (Identificação Padrão da Saúde Suplementar), em meio físico ou digital. Essa resolução foi revogada pela Resolução Normativa nº 389/2015, mais conhecida como RN da transparência, que estabeleceu que as operadoras deveriam criar áreas exclusivas para consumidores e pessoas jurídicas em seus portais na internet.

Também em 2015, a ANS publicou a Resolução Normativa nº 388/2015, que estabeleceu a intervenção fiscalizatória in loco de agentes especializados com o objetivo de identificar as falhas das empresas que sejam causas potenciais para a reclamações e de demandas para a ANS, ficando sujeitas à pena da adoção de medidas administrativas e da aplicação de penalidades em caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos. Outro fato relevante em 2015 foi a edição da Súmula Normativa nº 27 da ANS, que reforça a vedação da prática de seleção de riscos na contratação em qualquer modalidade de plano de saúde. Até então, essa vedação era restrita aos planos individuais, enquanto os planos coletivos, que correspondiam a cerca de 80% dos planos vigentes a época, não contavam com tal dispositivo. No ano de 2016, a implantação da Resolução Normativa nº 412/2016 introduz novas regras para cancelamento do contrato do plano de saúde a pedido do beneficiário, que padronizou a operação, tornando-a mais clara, segura e previsível ao beneficiário.

Já em 2018, a Resolução Normativa nº 438/2018 prevê o novo modelo de portabilidade para os planos de saúde, revogando a Resolução Normativa nº 186/2009 e, posteriormente a Resolução Normativa nº 252/2011, que ampliava as regras de portabilidade de carências. As novidades trazidas com nova resolução são: os beneficiários de planos coletivos podem realizar a portabilidade de plano ou de operadora sem a necessidade de cumprir com carência. Além disso, tivemos o fim do prazo para exercer essa portabilidade (janela), bem como a necessidade de compatibilidade de cobertura entre os planos. O requisito que se manteve foi a necessidade de compatibilidade de preços para realizar a portabilidade.



# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

---

## ◆ Setor de Saúde Suplementar (ANS)

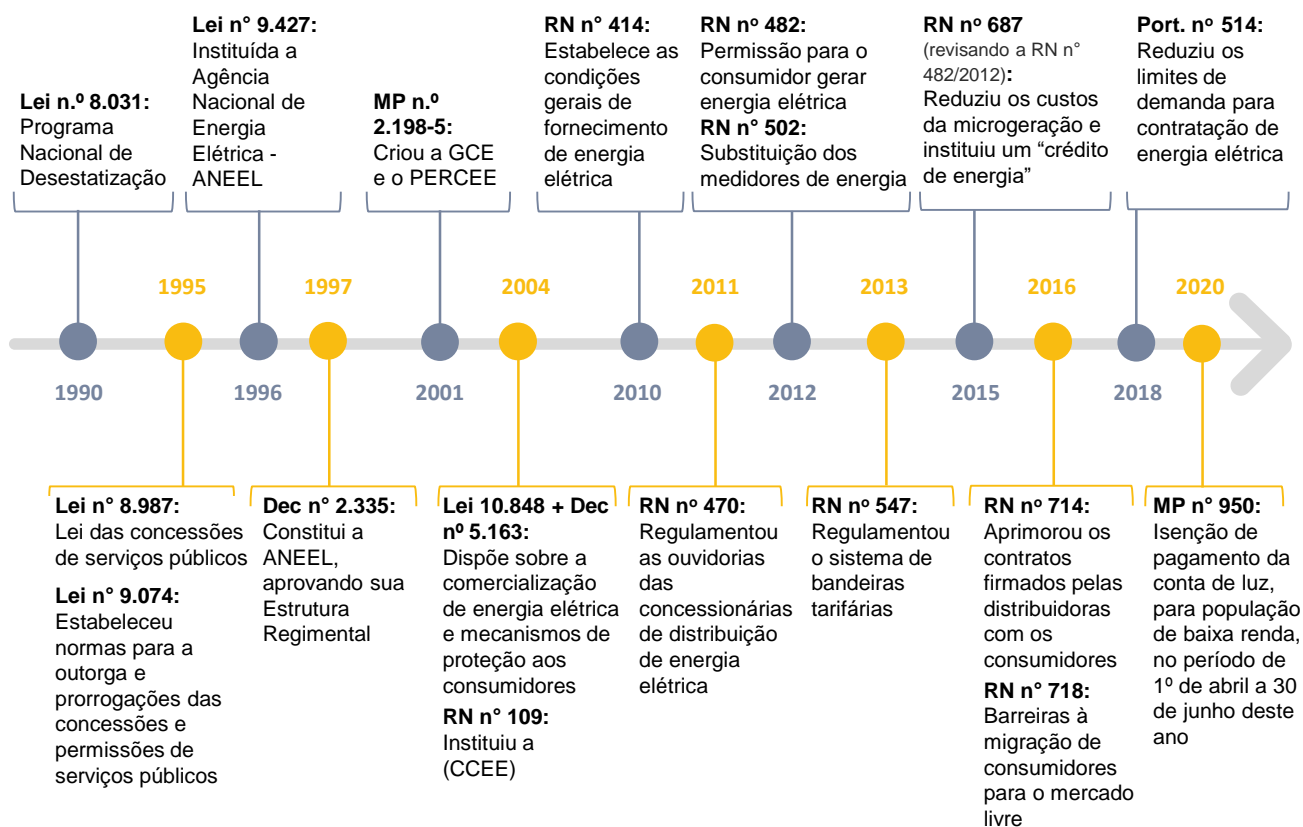
Em 2019, temos um marco regulatório muito importante para o setor: a adoção, através da Resolução Normativa nº 443/2019, de práticas mínimas de governança corporativa, com ênfase em controles internos e gestão de riscos. Essas práticas possuem o objetivo de solvência das operadoras de plano de assistência à saúde e prezam pelo princípio da equidade para com os beneficiários e demais partes interessadas.

Por último, devemos citar a Resolução Normativa nº 453/2020 da ANS, que frente à pandemia COVID-19, adaptou-se de forma rápida aos acontecimentos e realizou a inclusão do exame de detecção do Coronavírus no Rol de Procedimentos obrigatórios para beneficiários de planos de saúde.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Energia Elétrica (ANEEL)

Ao analisarmos o setor de Energia Elétrica, é possível observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor de Energia Elétrica em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



A eletricidade surgiu no Brasil em meados do século XIX e, desde então tornou-se essencial para o desenvolvimento econômico do país, sendo utilizada na iluminação, transportes, indústrias, etc. O setor elétrico pode ser dividido em 3 grandes grupos: geração, transmissão e distribuição, onde o último grupo será o foco das análises por estar ligado diretamente aos consumidores finais.

A partir da década de 40, iniciou-se a estatização do setor devido à necessidade de um planejamento que englobasse a expansão da capacidade produtiva e o modelo de financiamento do processo e, até os anos 70/80, o setor foi bastante estimulado pelo governo passando a crescer vertiginosamente. Porém, nos anos 90, a crise financeira do país atingiu as estatais, intensificando o processo de reformas econômicas (Programa Nacional de Desestatização - Lei n.º 8.031/1990), o que provocou um movimento de privatização dos serviços públicos essenciais incluindo, aos poucos, características de livre mercado à economia.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Energia Elétrica (ANEEL)

Em 1995, foi promulgada a Lei nº 8.987/1995, Lei das Concessões de Serviços Públicos, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e que preconiza a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Logo após, surgiu a Lei nº 9.074/1995, que estabeleceu normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, além de introduzir o conceito de livre contratação por parte dos consumidores, o que estimulou a competição no setor, o aumento da qualidade e a redução do valor do serviço.

E, em 1996, como o objetivo de regular e normatizar atividades de interesse público, alocando o controle de prestação de serviços públicos e a exploração de atividades econômicas de interesse coletivo, surgiu a primeira Agência Reguladora, a Agência Nacional de Energia Elétrica ANEEL, que regula e fiscaliza a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica através da Lei nº 9.427/1996 e do Decreto nº 2.335/1997.

Nos anos de 2001 e 2002, é importante destacar uma grande mudança de paradigma no setor: em função da situação hidrológica crítica e da falta de planejamento e investimento no setor energético, ocorreu uma grave crise energética nacional. Com isso, algumas medidas foram tomadas como forma de resolver essa questão e, uma delas foi a promulgação da MP n.º 2.198-5/2001, que criou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica – GCE e o Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica – PERCEE. Esses instrumentos foram criados com o intuito de estabelecer diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e tentar equilibrar a demanda e a oferta de energia para evitar interrupções. No que toca diretamente o consumidor, esse programa estabeleceu metas e limites para o consumo de energia, estando sujeitos a suspensão do fornecimento de energia em caso de descumprimento dessas metas mensais.

Já em 2004, foi instituída a Lei nº 10.848/2004 e o Decreto nº 5.163/2004, lei muito relevante no que toca o consumidor. Ela dispõe sobre a comercialização de energia elétrica e preconiza mecanismos de proteção aos consumidores, incluindo os limites de repasses de custo de aquisição de energia elétrica. Também explicita o papel do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), que é responsável pela coordenação e controle da operação de geração e da transmissão de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional (SIN).

Além disso, a lei institui dois ambientes de contratação de energia: o ambiente de contratação livre (ACL) e o ambiente de contratação regulada (ACR), que trazem consigo dois tipos de consumidores: livre e cativo. Os clientes cativos, segundo a ANEEL, tem a obrigatoriedade de adquirir energia da distribuidora detentora da concessão/permissão na área onde se localizam as suas instalações e, por isso, não participa do mercado livre e é atendido sob condições reguladas. O consumidor livre compra energia diretamente dos geradores/comercializadores, através de contratos bilaterais. Aderir ao mercado livre trouxe diversos benefícios ao consumidor, dentre eles a redução de custos e a liberdade de escolha e, para migrar para esse mercado o consumidor teria como requisito a demanda mínima de 3.000kW (o consumidor especial – carga  $\geq$  500 kW).

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Energia Elétrica (ANEEL)

A lei também estabelece que, em caso de decretação de racionamento de energia elétrica em uma região, todos os contratos por quantidade de energia do ambiente de contratação regulada, deverão ter seus volumes ajustados na mesma proporção da redução de consumo verificado. Nesse mesmo ano, a Resolução Normativa nº 109/2004 instituiu a Convenção de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), que estabeleceu condições de comercialização de energia elétrica, condições para o funcionamento e atribuições da CCEE e as regras e procedimentos de comercialização de energia.

Outro marco importante que merece destaque é a Resolução nº 414/2010, que estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica e explicita direitos e deveres que os consumidores devem conhecer para utilizar os serviços corretamente e acompanhar a qualidade entregue por sua distribuidora.

Em 2011, a ANEEL regulamentou o funcionamento das ouvidorias das concessionárias de distribuição de energia elétrica através da Resolução Normativa nº 470/2011, com foco no aprimoramento da relação comercial entre o consumidor e empresa regulada/concessionária e a participação social na ação regulatória.

Um ano depois entrou em vigor a Resolução Normativa nº 482/2012, que prevê que o consumidor brasileiro pode gerar a própria energia elétrica a partir de fontes renováveis ou cogeração qualificada e inclusive fornecer o excedente para a rede de distribuição de sua localidade, atividades caracterizadas como micro e minigeração distribuídas de energia elétrica.

Nesse mesmo ano, outro marco importante foi a substituição dos medidores de energia analógicos para os eletrônicos, mudança regulamentada pela Resolução Normativa nº 502/2012. O impacto da introdução do medidor eletrônico para o consumidor foi de grande relevância pois, a partir desse momento, aumentou-se as condições para difundir a microgeração distribuída, estimulou o consumo mais eficiente de energia, pois permitiu maior acesso do consumidor às suas informações de consumo e permitiu o atendimento remoto por parte da concessionária.

E 2013, os procedimentos comerciais de aplicação do sistema de bandeiras tarifárias foram regulamentados pela ANEEL através da Resolução Normativa nº 547/2013, que prevê o repasse imediato ao consumidor de eventual aumento de custos na geração de energia elétrica.

Entre os anos de 2015 e 2016, a fim de aperfeiçoar as regras do mercado de energia elétrica, a ANEEL editou algumas normas. Segundo a agência, “com a evolução do setor, foi necessário ajustar a regulação para responder a demandas que passam pelo melhor gerenciamento das distribuidoras da sua obrigação de contratação de energia”. E, para reduzir os custos e o tempo para conexão da microgeração e minigeração, compatibilizar o Sistema de Compensação de energia elétrica com as condições gerais de fornecimento, aumentar o público alvo e melhorar as informações na fatura, a ANEEL publicou a Resolução Normativa nº 687/2015, revisando a Resolução Normativa nº 482/2012. Essa resolução também permitiu o uso de qualquer fonte renovável, chamando-se micro e minigeração distribuída a depender da potência instalada.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Energia Elétrica (ANEEL)

Além disso, instituiu-se o se a quantidade de energia gerada for superior à energia consumida naquele período, o consumidor fica com créditos para ser utilizados nas próximas faturas, ou seja, criou-se um “crédito de energia”.

Em 2016, instituiu a Resolução Normativa nº 714/2016, que aprimora a regulamentação que trata dos contratos firmados pelas distribuidoras com os consumidores e prima pelo tratamento isonômico aos consumidores titulares do grupo. Além dessa, a Resolução Normativa nº 718/2016 auxilia na redução de barreiras à migração de consumidores para o mercado livre à medida que altera os procedimentos atinentes ao Sistema de Medição para Faturamento para unidades consumidoras e centrais geradoras conectadas a distribuidoras.

Uma discussão importante que está em consulta pública é a alteração da Resolução Normativa nº 687/2015. Segundo a ANEEL, essa alteração sugere aperfeiçoamentos ao modelo do sistema de compensação de créditos, considerando os avanços da geração distribuída nos últimos anos. Na regra atual, quando a compensação é na baixa tensão, quem possui geração distribuída não precisa pagar todas as componentes da tarifa de fornecimento sobre a energia consumida que é compensada pela energia injetada. As alterações ao sistema de compensação propostas equilibram a regra para que os custos referentes ao uso da rede de distribuição e os encargos sejam pagos pelos consumidores que possuem geração distribuída. Isso vai permitir que a modalidade se desenvolva ainda mais e de forma sustentável, sem impactar a tarifa de energia dos consumidores que não possuem o sistema.

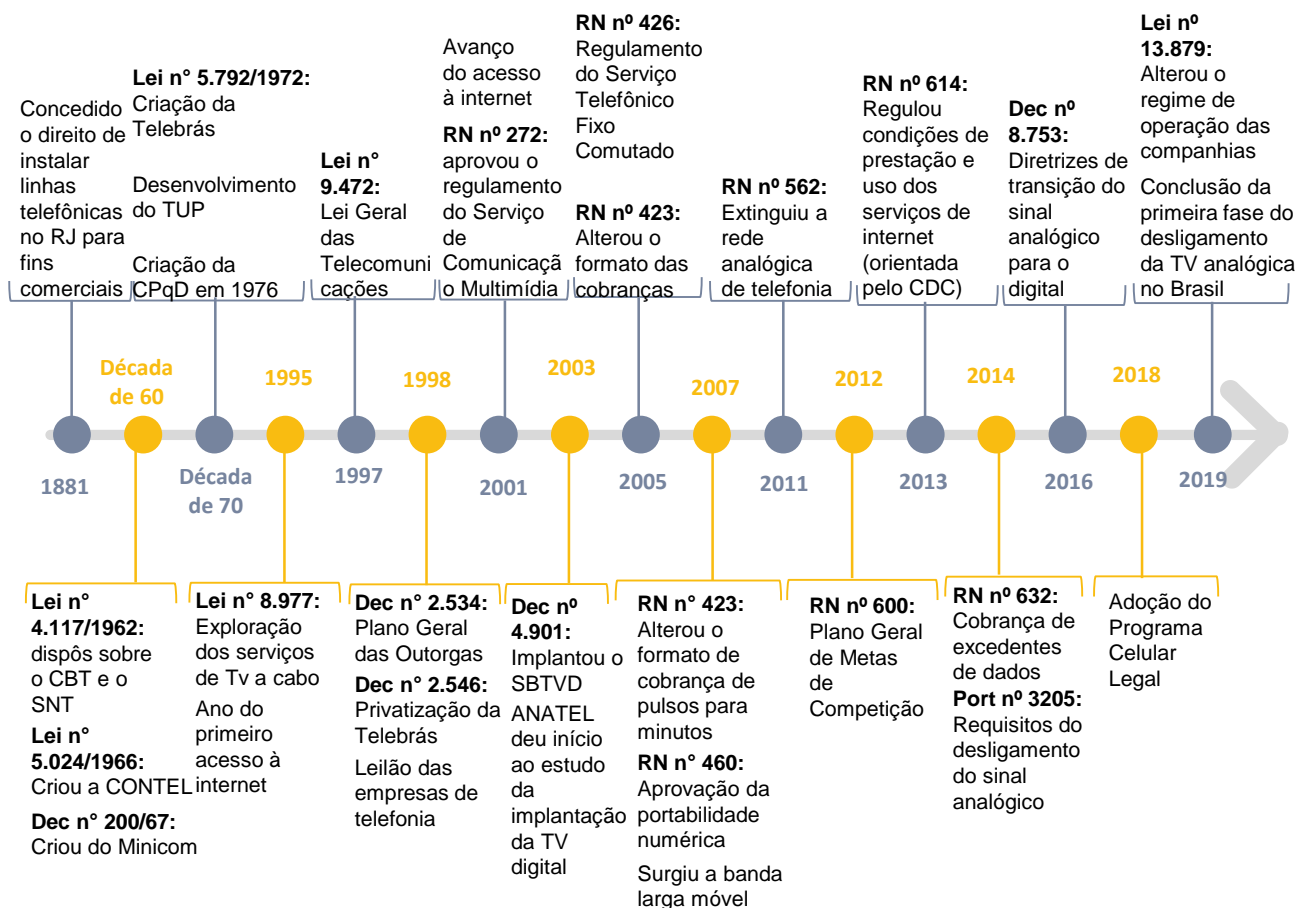
Outro aspecto importante em discussão é o novo marco do setor elétrico no sentido de redução das barreiras para o mercado livre de energia. Em 2018, a Portaria nº 514/2018 foi publicada com o objetivo de reduzir os limites de demanda para contratação de energia elétrica por parte dos consumidores. Assim para ser tornar um Consumidor Livre, os limites foram alterados de 3.000kW, como mencionado anteriormente, para 2.500kW e, posteriormente, 2.000kW. O novo marco prevê que, até 2022 a carga mínima para o migrar para o mercado livre será reduzida para 1.000kW e, no ano seguinte, haverá nova redução, para 500 kW.

Já, em 2020, como consequência da pandemia devido ao Covid-19, o governo federal promulgou a MP nº 950/2020, que estabeleceu que a população de baixa renda, com consumo mensal de energia elétrica inferior ou igual a 220 kWh, estaria isenta de pagar a conta de luz no período de 1º de abril a 30 de junho deste ano. Além disso, nesse mesmo período, por meio da Resolução nº 878/2020 a ANEEL prevê a possibilidade de alternativas à leitura do consumo de energia para assegurar a continuidade do serviço e reforçar a segurança da população em meio ao cenário de pandemia da Covid-19.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Telecomunicação (ANATEL)

Ao analisarmos o setor de Telecomunicações, é possível observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor de Telecomunicações em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



O setor de telecomunicação é composto por três grandes áreas que impactam diretamente o cotidiano dos consumidores: a telefonia, a internet e a radiodifusão. Essas três áreas sofreram muitas mudanças ao longo dos anos e, a seguir, discorreremos sobre cada uma separadamente, embora essas mudanças tenham ocorrido de forma paralela.

### ► A evolução da telefonia no Brasil

O setor de telecomunicação em sua maioria era dominado por empresas estrangeiras. Em 1881 foi concedido à empresa *Telephone Company* do Brasil (Companhia Telefônica Brasileira - CTB) o direito de instalar linhas telefônicas na cidade do Rio de Janeiro, para fins comerciais. Desde então, a CTB, que era subsidiária da *Canadian Traction Light and Power Company* concentrava em torno de 2/3 da quantidade de telefones existentes no Brasil, localizados em sua maioria no eixo Rio-São Paulo. O restante estava distribuído entre a Companhia Nacional Telefônica (CNT) e mais de 900 concessionárias municipais.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Telecomunicação (ANATEL)

Essa pulverização de empresas que operavam a rede de telefonia no país era um dos fatores que demonstravam a desorganização existente no setor. Foi a partir desse momento, na década de 60, que ocorreu uma série de marcos importantes no setor, dentre eles: a Lei nº 4.117/1962 que dispõe sobre o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e o Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) conforme Lei nº 5.024/1966, e criação da Embratel, nos moldes do CBT. A empresa, além de administrar seus recursos próprios, também administrava o Fundo Nacional de Telecomunicação (FNT) que era constituído sob tarifa de 30% cobrada sobre todos os serviços de telecomunicações prestados no país. Ainda na década de 60, foi criado o Ministério das Comunicações (Minicom) através do Decreto nº 200/67, que passou a controlar o CONTEL, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) a CTB e o FNT.

Um dos feitos marcantes do CTB, em 1972, foi o desenvolvimento do Telefone de Uso Público (TUP), conhecidos como orelhões, dando maior acesso à comunicação para a população que não tinha condições de ter um telefone. Ainda no mesmo ano, através da Lei nº 5.792/1972 a Telebrás foi criada com o objetivo de coordenar todo desenvolvimento do cenário do setor tornando possível, então, a estruturação de uma rede nacional de telecomunicação no país. Quatro anos depois, em 1976, com o intuito de modernizar os serviços, visto que o maior obstáculo do setor era a tecnologia, que era importada, criou-se o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (CPqD), instrumento vinculado diretamente à Telebrás e que, anos depois, tornou-se referência tecnológica no país, atuando diretamente em toda jornada de inovação e desenvolvimento, impactando diretamente o bem-estar da sociedade.

Com o passar dos anos, o setor de telecomunicação encontrava-se cada vez mais monopolizado pelo Estado, porém na década de 90, esse cenário começou a mudar. O governo já não conseguia mais investir o suficiente para acompanhar a evolução tecnológica que o setor requeria. Então, visando investimentos para o setor, o governo decidiu aderir à privatização de alguns serviços e para isso, algumas medidas foram necessárias. Dado nesse cenário, que em 1997, foi promulgada a Lei nº 9.427 chamada Lei Geral das Telecomunicações (LGT), responsável pela reestruturação do setor e dividindo-o em três regimes jurídicos: público, privado e misto. A lei também foi responsável pela criação da ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, autarquia independente, que tem como missão promover o desenvolvimento das telecomunicações do País e oferecer à sociedade serviços adequados e diversificados.

Um ano após a criação da ANATEL, a agência colaborou com a criação o Plano Geral das Outorgas, regulamentado pelo Decreto nº 2.534/98, que fixou parâmetros gerais para estabelecimento da concorrência no setor e normas para futuras autorizações das empresas-espelho, empresas que tinham como objetivo estimular a competição em uma mesma área de concessão de outra empresa.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Telecomunicação (ANATEL)

Em seguida, o Decreto nº 2.546/1998 estabeleceu um dos maiores marcos do setor de telecomunicação: a determinação da privatização da Telebrás, registrando uma abertura do setor. Esse Decreto autorizou a Telebrás a constituir 12 empresas que a sucederiam como controladoras das concessionárias, sendo essas: quatro de telefonia fixa (Telesp, Tele Centro Sul e Tele Norte Leste e Embratel) e oito de telefonia celular (Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Telemig Celular, Tele Celular Sul, Tele Nordeste Celular, Tele Centro Oeste Celular, Tele Leste Celular e Tele Norte Celular).

A partir dessa abertura, passaram a existir dois tipos de empresas operando no setor: as concessionárias, que adquiriram por meio da privatização as estatais pertencentes ao Sistema Telebrás (telefonia móvel e fixa) e as empresas-espelho que participam de licitações para explorar os serviços de telefonia (fixa e móvel) e concorrem com as empresas concessionárias. As empresas que faziam parte do sistema foram para leilão, que ocorreu em 1998, resultando na maior privatização ocorrida no Brasil, realizada na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

Em fins de 1999, pouco mais de um ano após a privatização das estatais de telecomunicações, já eram notáveis os avanços obtidos com relação às metas de qualidade e melhoria para o consumidor. Como exemplo, o tempo máximo de espera de três segundos para o usuário obter o sinal de discar havia alcançado 99,8% das chamadas, segundo dados disponibilizados pela ANATEL. Em 2000, haviam aproximadamente 31 milhões de linhas fixas e 16 milhões de linhas móveis. Em 2020, as instalações de linhas fixa totalizam 39 milhões e a telefonia móvel, saltou para quase 229 milhões de linhas, segundo dado da ANATEL.

Especificamente no serviço de telefonia móvel, apesar da privatização e dos avanços obtidos, persistiu uma espécie de monopólio das empresas concessionárias em suas regiões até 2002, ano que marca a abertura da competição pelas áreas de cobertura entre as operadoras com as novas regras definidas pelo SMP (Serviço Móvel Pessoal). Essa abertura contribuiu de maneira significativa para o salto mencionado anteriormente, que já em 2003 ultrapassou o total de linhas fixas instaladas no país, seguindo uma tendência mundial que havia sido concretizada em 2002.

Em 2005, foi aprovada a Resolução nº 426/2005 que trata do Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado e definiu as regras gerais para a prestação do serviço, foram incorporados vários dispositivos do Código de Defesa do Consumidor com objetivo de atender direitos e deveres dos usuários, como por exemplo: a acessibilidade para pessoas com deficiências visuais, de audição ou de locomoção na utilização de telefone de uso público, assegurar a chegada de telefonia, fax e internet à zona rural, imposição de que as operadoras se atentassem de forma crítica à qualidade dos serviços e atendimentos, e proposição de soluções para os conflitos entre prestadores e usuários.

Em 2007, uma grande mudança na forma de tarifação do serviço trouxe grande impacto ao consumidor. Neste ano, sob a justificativa de maior transparência para o cliente, a resolução nº 423/2005 alterou o formato de cobrança de pulsos para minutos. A partir daí, o consumidor deveria optar por dois planos obrigatórios (Básico e Pasoo) de acordo com seu perfil de uso.



# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Telecomunicação (ANATEL)

Outro acontecimento relevante no setor que toca diretamente o consumidor foi a aprovação da portabilidade numérica, através da Resolução nº 460/2007. Essa medida, além melhorar a livre competição e qualidade dos serviços de telefonia, trouxe benefícios diretos para os assinantes, por permitir que mudassem de operadora quantas vezes desejassem e mantivessem seu número do telefone fixo ou celular.

Em 2012, a publicação da resolução 600 da ANATEL estabeleceu novos critérios para estimular a concorrência no setor. O Plano Geral de Metas de Competição obrigou a companhias a compartilhar suas redes, mediante o pagamento de tarifas. Essa medida estimulou a ampliação da oferta do serviço de banda larga, pois a medida também contemplava a criação de novos pontos de tráfego de internet no país.

A resolução 632, que aprovou o chamado Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, foi outro grande marco para o consumidor. A publicação desta resolução em 2014 tinha como objetivo regular os direitos do consumidor de serviços de telecomunicação, estabelecendo prazos e tratativas para diversas queixas dos consumidores, como cancelamento de linhas, retorno para o cliente em caso de descontinuidade do atendimento etc.

Em 2018, com a adoção do programa Celular Legal, a ANATEL buscou inibir o uso de celulares irregulares nas redes das operadoras, visando reduzir o número de celulares no mercado paralelo (aparelhos oriundos de ações criminosas, contrabandeados, fora das especificações nacionais etc.). Aparelhos importados e que não seguem a legislação brasileira também foram impactados, que ocasionou diversas reclamações junto aos órgãos de defesa do consumidor.

Por fim, a promulgação da Lei nº 13.879/2019 trouxe mudanças significativas na forma do regime de operação das companhias. A nova lei altera a antiga LGT, permitindo que as companhias alterem seus contratos de concessão para autorização, obtendo assim uma redução no número de obrigações, e também para comercializarem as faixas de frequência entre si. Existe também uma contrapartida da alteração do regime, prevendo a ampliação do investimento na expansão do serviço de internet.

## ▶ A evolução da televisão no Brasil

Em 1995, a Lei nº 8.977 estabeleceu os alicerces da exploração dos serviços de TV a cabo no país, inserindo um caráter regulador a uma indústria embrionária criada através do Decreto nº 95.744 em 1988. Com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), coube a ANATEL a função de órgão regulador do setor. Em 1998 e 1999, ocorrem as primeiras licitações para concessões para a exploração dos serviços, com regulamento estabelecido através da Resolução nº 65/1998. Em 2003, seguindo o avanço dos estudos, o Decreto nº 4.901, estabeleceu instruções para a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD e criou dois comitês e um grupo gestor para conduzir o assunto.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Telecomunicação (ANATEL)

Nos anos seguintes a ANATEL fez parte de discussões importantes que tinham como objetivo desligar o sinal analógico da TV aberta e manter apenas o digital. Em 2014, foi publicada a portaria nº 3205 que estabelecia condições e requisitos mínimos para que o desligamento ocorresse e em 2016 o Decreto nº 8753 tratava detalhadamente das diretrizes da transição. O piloto do projeto, aconteceu no ano seguinte em 2017, na cidade de Rio Verde/GO. Em 2018, foi a vez das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, e em 2019 ocorreu a conclusão da primeira fase do desligamento da TV analógica no Brasil.

## ▶ A evolução da internet no Brasil

A década de 90 não registrou apenas o crescimento da telefonia no Brasil, 1995 marcou o primeiro acesso a rede de internet. Era necessário um computador, uma rede de telefonia fixa e então era só aguardar a novidade: a internet discada, inicialmente um serviço oferecido pela operadora Embratel a pouco usuários cadastrados. A partir de 1996, o número de usuários cresceu rapidamente, com o lançamento de grandes portais e provedores de conexão.

Por volta dos anos 2000 começou a grande novidade do acesso a internet com a facilidade da aquisição de computadores e com acesso para o público em geral, assim, a tecnologia foi evoluindo e tendo grandes avanços significativos, o que deu início a radical mudança no comportamento do consumidor. Com o contínuo desenvolvimento tecnológico das plataformas que suportavam a prestação de serviços de internet, a ANATEL aprovou o regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, pela resolução nº 272, de 9 de agosto de 2001, que anos depois foi atualizada pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013 que tinha como objetivo regular condições de prestação e uso dos serviços, orientada pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que é o Código de Defesa do Consumidor.

A banda larga móvel surgiu em 2007, por meio da frequência de 850 MHz da tecnologia 3G. Com o leilão de outras faixas de frequência realizado pela ANATEL no final do mesmo ano, a oferta da conectividade móvel aumentou exponencialmente, chegando ao final de 2010 com 15 milhões de terminais com a tecnologia 3G.

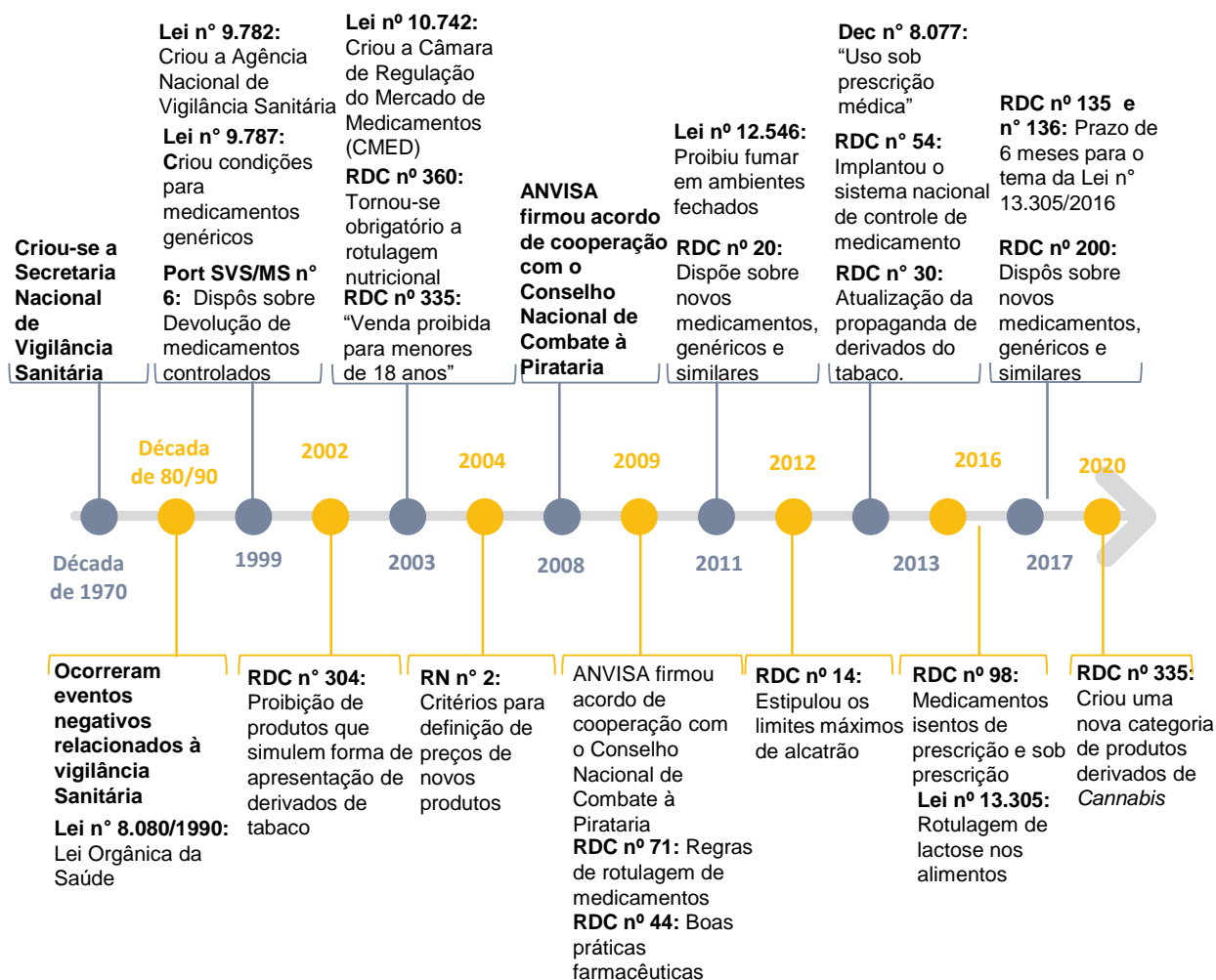
A resolução nº 562/2011 trouxe outra mudança de paradigma para a telefonia celular e também para expansão da conectividade via banda larga móvel, com a extinção da rede analógica de telefonia. Contudo, posteriormente essa forma de conexão ganhou sobrevida por conta de clientes de localidade remotas e permaneceu ativa até janeiro de 2016.

Neste mesmo ano, outra medida com impacto direto no consumidor foi sancionada pelo órgão regulador. As operadoras estavam proibidas de restringir a velocidade dos consumidores, suspender ou cobrar excedente nos casos onde a franquia de dados seja extrapolada. Em 2014, com a resolução nº 632 essa prática passou a ser um modelo de negócio da operadora, e cabe ao consumidor analisar o formato aplicado a seu contrato.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Ao analisarmos o setor de Vigilância Sanitária, é possível observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



A década de 1970 foi marcada pela criação da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, época na qual começaram a ser determinadas normas e padrões para estabelecimentos relacionados a serviços de saúde e, foram essas normas que determinariam a atuação das vigilâncias sanitárias nas décadas seguintes:

- Entre 1980 e o final de 1990, o Brasil registrou diversos eventos negativos relacionados ao setor de vigilância sanitária. Como exemplos, podemos citar:
- O surgimento da AIDS em 1980, sendo evidenciado negligência no controle das atividades com sangue, tecido e órgãos;
- A tragédia radioativa de Goiânia (GO) em 1987, devido ao abandono de uma ampola de Césio anteriormente utilizada por um serviço de radioterapia;
- O caso que ficou conhecido como "tragédia da hemodiálise", em 1996, que causou a morte

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Vigilância Sanitária (ANVISA)

de aproximadamente 60 pacientes por contaminação na água usada no processo de hemodiálise em Caruaru (PE).

- O fechamento da Clínica Santa Genoveva, no Rio de Janeiro, após ser denunciada pela imprensa, em 1996, pelo elevado número de mortes de seus pacientes idosos internados;
- Entre 1996 e 1998 a falsificação de medicamento se intensificou. Roubos de cargas de medicamento, vendas ilegais, medicamentos com baixa qualidade e fora do prazo de validade criavam um quadro de preocupação no setor da saúde.

Após esses ocorridos, a vigilância sanitária deu prioridade a duas grandes áreas de atuação: medicamentos e alimentos, as quais abordaremos mais detalhadamente ao decorrer do bloco. Os anos 90 também tiveram marcos importantes para o setor: a publicação da Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/1990, que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse cenário, através da Lei nº 9.782/1999, criou-se a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, a qual foi atribuído o controle sanitário de medicamentos, alimentos, cosméticos, agrotóxicos, hemoderivados, equipamentos e insumos médico-hospitalares, portos, aeroportos e fronteiras, e produtos derivados do tabaco.

Para combater com o aumento significativo dos preços dos medicamentos que a indústria farmacêutica impôs ao longo dos anos, em 2003, de acordo com a Lei nº 10.742/2003, que define normas de regulação para o setor farmacêutico, foi criada a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) com o objetivo de estabelecer limites para preços de medicamentos, adotar regras que estimulem a concorrência no setor, monitorar a comercialização e aplicar penalidades quando suas regras são descumpridas. A ANVISA exerce o papel de Secretaria-Executiva da Câmara. Como resultado da criação da CMED somado à atuação da Agência, criou-se a Resolução nº 2/2004, que determina os critérios para definição de preços de produtos novos.

Em relação a preço, uma iniciativa que também auxilia o consumidor e que é acompanhada pela ANVISA, são os medicamentos genéricos. O medicamento genérico é aquele que contém o mesmo princípio ativo, na mesma dose e forma farmacêutica e, se apresentado êxito e segurança da mesma maneira que o medicamento de referência, pode ser comercializado. O preço é menor pois os fabricantes de medicamentos genéricos não necessitam realizar todas as pesquisas que são feitas ao se desenvolver um medicamento novo. Em 1999, a Lei nº 9.787/1999, criou condições para a implantação de medicamentos genéricos. Atualmente, a última resolução da ANVISA que toca o assunto é a RDC nº 200/2017 que dispõe sobre os critérios para a concessão e renovação do registro de medicamentos que se enquadram na classificação de genérico.

Uma outra questão importante a ser tocada é a falsificação de medicamentos, que apesar de ser uma atividade ilegal, ainda não foi eliminada. Como forma de combatê-la, em 2008 a ANVISA firmou um acordo de cooperação com o Conselho Nacional de Combate à Pirataria, com o objetivo dar mais agilidade às ações desenvolvidas pelas duas instituições. Segundo a ANVISA, no mesmo ano em que foi firmado o acordo, foram realizadas sete operações em conjunto com a Polícia Federal para combate à falsificação. E, ao longo dos anos a agência vem aprimorando as suas ações no combate as falsificações de produtos sujeitos à vigilância sanitária e conta com resoluções que se atentam a toda cadeia de distribuição dos medicamentos com a intenção de proteção ao consumidor.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Em 2009, a RDC nº 71/2009 foi bastante relevante para o setor pois, estabeleceu regras para a rotulagem de medicamentos, o que impactou o consumidor de forma positiva visando garantir o acesso à informação segura e adequada em prol do uso racional de medicamentos. Ainda sobre rotulagem, o Decreto nº 8.077/2013 prevê a utilização da frase “Uso sob prescrição médica”, nas embalagens de medicamentos de acordo com requisitos de rotulagem da ANVISA. Outro marco relevante para o setor e que impacta o consumidor final foi promulgado pela ANVISA, trata-se da RDC nº 44/2009 que trata sobre boas práticas farmacêuticas para o controle sanitário do funcionamento, da dispensação e da comercialização de produtos da prestação de serviços farmacêuticos em farmácias e drogarias. Além disso, também define quais medicamentos poderão ficar ao alcance do cliente nos estabelecimentos e explicita os critérios para que ocorra a venda de medicamentos pela internet. Essa medida tornou-se um marco no que tange ao acesso e ao uso racional dos medicamentos feito pela sociedade.

Ainda neste tema, a agência esclarece em seu site quais os cenários possíveis para que haja a devolução do medicamento no balcão de farmácias. O consumidor tem o direito de devolução em casos de desvios de qualidade, de acordo com o art. 18 do CDC. Nessa situação, o estabelecimento farmacêutico deverá, obrigatoriamente, aceitar a devolução e dar o direito ao cliente de escolher entre: substituir o medicamento por outro da mesma espécie em perfeitas condições de uso, restituir a quantia paga ou realizar o abatimento proporcional do preço no momento da compra. Por outro lado, a farmácia não tem a obrigação de aceitar a devolução quando o cliente não quer mais o produto ou necessita interromper o tratamento. No caso dos medicamentos, o cenário é outro, funcionando de acordo com duas normas sanitárias: o art. 44 da Portaria SVS/MS nº 344/1998 e o artigo 90 da Portaria SVS/MS 6/1999 informam que, em casos de devolução de medicamentos controlados, o consumidor deve encaminhar o medicamento à Vigilância Sanitária da sua região. Porém, caso haja desvios de qualidade nesses medicamentos, a RDC nº 20/2011 prevê a possibilidade de devolução.

Em 2013, a RDC nº 54/2013 tratou sobre um ponto relevante para o consumidor: a implantação do sistema nacional de controle de medicamentos e os mecanismos e procedimentos para rastreamento de medicamentos na cadeia dos produtos farmacêuticos. Essa medida zela pela qualidade, segurança e eficácia dos produtos, a fim de evitar riscos e efeitos adversos à saúde.

No ano de 2016, a RDC nº 98/2016, estabeleceu critérios e procedimentos para o enquadramento de medicamentos como isentos de prescrição e o reenquadramento como medicamentos sob prescrição. Esses critérios foram determinados com o auxílio de consulta pública e visam a segurança e a proteção do consumidor final.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Recentemente, com o surgimento do vírus COVID-19, a ANVISA integra o Centro de Operações de Emergência (COE) – Coronavírus. Instituído pelo Ministério da Saúde, o comitê tem como objetivo preparar a rede pública de saúde para o atendimento de casos no Brasil. A Agência também atua com grande intensidade no papel de fiscalização de produtos irregulares em relação a COVID-19, em protocolos e planos de contingências, nos novos regulamentos e medidas necessárias para o atual cenário e em estudos clínicos para aprovados, seja o uso de novos medicamentos ou o acompanhamento da evolução de vacinas.

Quando saímos do macro setor de medicamentos e analisamos o de alimentos, grande área também regulada pela ANVISA, tem-se um assunto de extrema importância para o consumidor que iniciou-se nos anos 2000: a rotulagem de alimentos. A ANVISA é o órgão que estabelece quais as informações devem constar nos rótulos dos alimentos e fixa regras para que as empresas forneçam à população dados que ajudem na escolha do produto. A rotulagem e as regras são ainda mais relevantes nos casos em que o consumidor possua algum tipo de alergia ou intolerância a ingredientes, como lactose, glúten, entre outros, trazendo mais segurança, proteção e transparência para o consumidor.

Para isso, em 2003, a ANVISA publicou a RDC nº 360/2003, tornando obrigatória a rotulagem nutricional de acordo com os critérios estabelecidos. Ao longo dos anos, o tema de rotulagem foi ganhando ainda mais relevância e, em 2014, a ANVISA regulamentou a declaração obrigatória da presença de lactose nos rótulos dos alimentos embalados (RDC nº 135 e nº 136/2017) em virtude da publicação da Lei nº 13.305/2016, que estabeleceu o prazo de 6 meses para que a Agência regulamentasse esse o tema. Mesmo com as diversas atualizações, a agência se pronunciou em 2019, afirmando que novas normas sobre rotulagem estão por vir. Os suplementos alimentares, por exemplo, são amplamente conhecidos pelo consumidor, porém, no contexto regulatório não há uma categoria definida. Esse tema faz parte da agenda regulatória quadrienal da agência (2017-2020).

Ainda no que tange à transparência e à comunicação de forma clara com o consumidor mas, dessa vez, no macro setor de tabagismo, podemos destacar o papel da ANVISA na definição de sua publicidade. O Ministério da Saúde iniciou as ações para o controle do tabagismo em 1985, contudo as medidas careciam de ações legislativas que regulamentassem o produto, a fabricação, a venda adequada e o consumo. O feito por parte do Ministério da Saúde, em 1988, foi instituir a obrigatoriedade da presença da frase: “O Ministério da Saúde adverte: fumar é prejudicial à saúde” nas embalagens dos produtos derivados de tabaco. Com a criação da ANVISA e a atribuição que lhe foi dada em relação ao controle de produtos derivados do tabaco, a agência tinha como objetivo: controlar as diferentes formas de propagação dos produtos, principalmente aos mais jovens, reduzir a exposição da população aos componentes tóxicos presentes na fumaça do tabaco e redução do uso de produtos derivados de tabaco.

Como forma de materializar esses objetivos, foi criada na mesma estrutura da ANVISA, também por meio da Lei nº 9.782/1999, a Gerência de Produtos Derivados do Tabaco (GPDTA), atualmente Gerência - Geral de Produtos Derivados do Tabaco (GGTAB). Em 2002, a GGTAB foi responsável pela promulgação da RDC nº 304/2002, que proibiu a comercialização de produtos alimentícios que simulem em forma de apresentação os derivados do tabaco, bem como as suas embalagens.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

---

## ◆ Setor de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Em 2003, com a RDC nº 335/2003, passa a ser obrigatório o uso das frases: “Venda proibida a menores de 18 anos” e “Este produto contém mais de 4.700 substâncias tóxicas, e nicotina, que causa dependência física ou psíquica. Não existem níveis seguros para consumo destas substâncias”. Essa mesma resolução dispõe sobre embalagens e propaganda de produtos derivados do tabaco e foi atualizada pela RDC nº 30/2013 no que se refere às imagens de advertência sanitária, estabelecendo o atual grupo de imagens com o número do serviço. A atualização periódica das imagens e frases de advertência sanitária renova a atenção do consumidor para conscientizá-los dos riscos associados ao consumo de derivados do tabaco.

Em 2011, houve uma grande quebra de paradigma: a aprovação da Lei Federal nº 12.546/2011 que proíbe o ato de fumar em ambientes fechados. E, em 2012, a RDC nº 14/2012, que estipula os limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros e restringe o uso de aditivos, além de proibir o uso de expressões como light, suave e baixos teores nas embalagens de todos os produtos derivados do tabaco. Essas medidas preveem a proteção do consumidor e estimulam a transparência da informação.

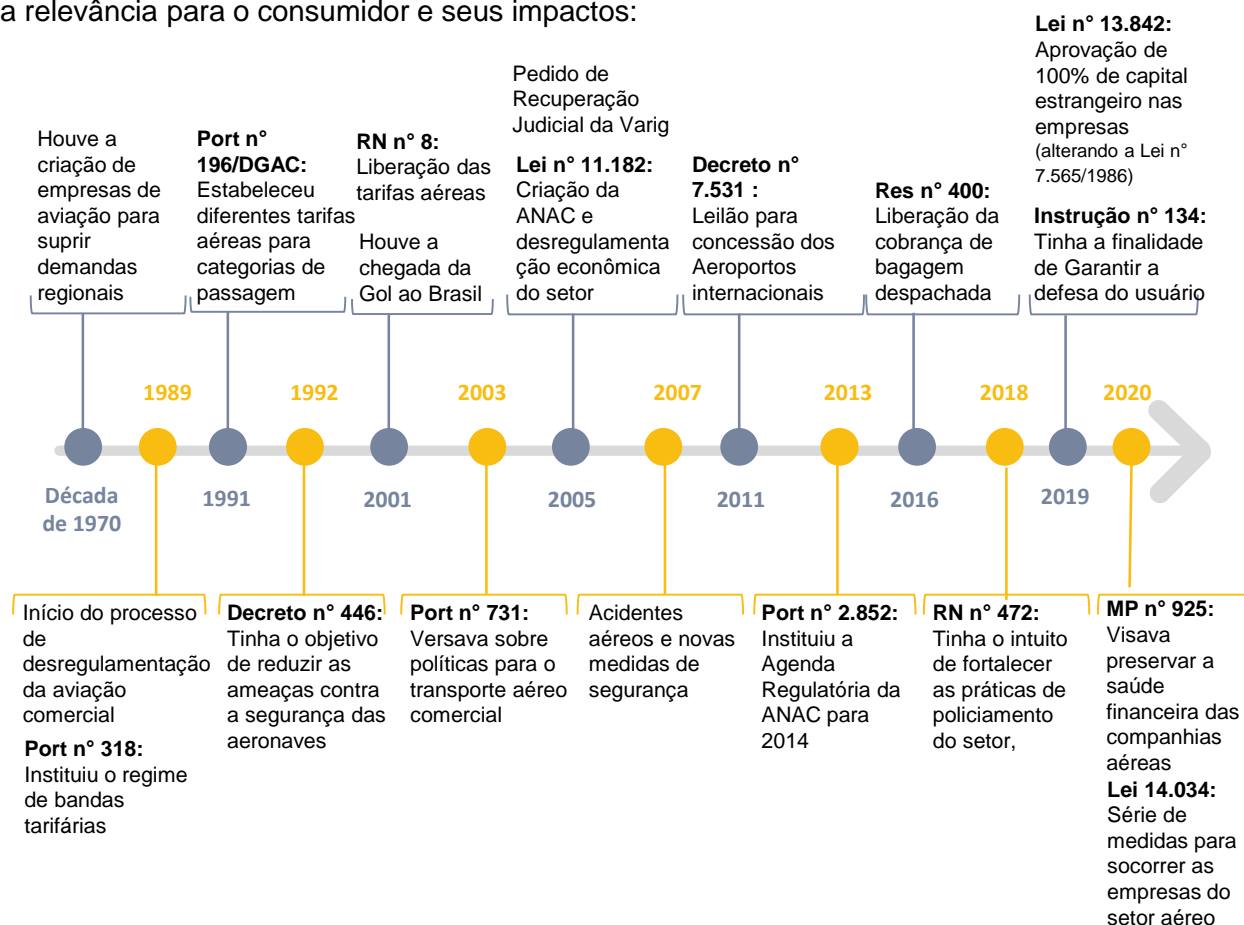
Em 2011, houve uma grande quebra de paradigma: a aprovação da Lei Federal nº 12.546/2011 que proíbe o ato de fumar em ambientes fechados, o que impacta diretamente no consumidor não fumante. E, em 2012, a RDC nº 14/2012, que estipula os limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros e restringe o uso de aditivos, além de proibir o uso de expressões como light, suave e baixos teores nas embalagens de todos os produtos derivados do tabaco. Essas medidas preveem a proteção do consumidor e estimulam a transparência da informação.

Recentemente, um marco relevante entre o macro setor de medicamentos e tabaco é a aprovação, por parte da ANVISA, da criação de uma nova categoria de produtos derivados de Cannabis. A RDC nº 335/2020, prevê os critérios e os procedimentos para a importação de produtos derivados, por pessoa física, para uso próprio, mediante prescrição de profissional legalmente habilitado, para tratamento de saúde.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Aviação Civil (ANAC)

Ao analisarmos o setor de Aviação Civil, é possível observar alguns marcos relevantes na sua história e de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor de Aviação Civil em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



O Brasil possuía, nos anos anteriores à década de 70, quatro grandes companhias aéreas: Varig, VASP, Transbrasil e Cruzeiro, porém, para suprir as demandas regionais foram criadas diversas pequenas empresas de aviação as quais, ao longo dos anos, foram compradas pelas grandes do setor ou pelo governo.

Entre os anos de 1989 e 1990, iniciou-se um processo de desregulamentação da aviação comercial no Brasil movido pelos ideais de livre concorrência, proteção dos consumidores, liberdade tarifária e abertura do mercado para novas empresas e serviços. A conjuntura do setor, junto às mudanças que ocorriam na época, causaram grandes transformações na regulação e turbulências em três grandes empresas do setor no período: Varig, Vasp e Transbrasil. Ainda em 1989, foi instituída a Portaria n° 318/SPL/1989, que previa o regime de bandas tarifárias, sendo elas: especial, básica, promocional, primeira classe ou regional. Logo em seguida, entrou em vigor a Portaria n° 196/DGAC/1991, que estabeleceu os valores das tarifas aéreas para as diferentes categorias de passagem, tendo como seus índices fatores multiplicadores referentes à distância entre as localidades, corrigidos por fatores fixados de acordo com as categorias das passagens. Essas medidas deram início a um processo de flexibilização no setor pois, anteriormente, o valor das tarifas aéreas eram fixados pelo Estado.



# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Aviação Civil (ANAC)

Em 1992, com o intuito de promover um sistema de transporte aéreo internacional, baseado na competição justa e construtiva entre as empresas aéreas com altos níveis de segurança, surgiu o Decreto nº 446/1992. Este tem o objetivo de reduzir as ameaças contra a segurança das aeronaves, as quais podem colocar em risco a segurança de pessoas ou bens, afetam adversamente a operação do transporte aéreo e debilitam a confiança pública na segurança da aviação civil. Ainda, permite que os países possam sobrevoar o território e pousar, para fins não comerciais.

Desde então, o transporte aéreo no Brasil passou por um longo período de mudanças, marcado pelo dismantelo do monopólio das grandes empresas, desregulamentação e desenvolvimento do setor, estabelecendo marcos que abrangem o fim de grandes monopólios e a chegada de novas companhias aéreas. Devido às grandes modificações do setor, em 2001, 12 anos após o estabelecimento do regime de bandas tarifárias, surge a Resolução nº 8/2001. O marco libera a prática de tarifas aéreas pelas empresas de transporte aéreo doméstico de passageiros, carga e malote postal em território nacional. Ainda, permitiu que os diferentes perfis de consumidores, em especial os com menor poder aquisitivo, pudessem consumir os serviços do setor.

Ainda nesse ano, surgiu outro importante marco para o setor: a entrada da companhia aérea Gol Linhas Aéreas Inteligente. A sua chegada contou a utilização de novos conceitos como “baixo custo”, gerando práticas e preços mais atrativos, aumentando a concorrência entre as companhias aéreas e beneficiando o consumidor, que passou a ter mais opções de compra. Esses fatores, dentre outros, colaboraram para o crescimento do setor.

Em 2003, a Portaria nº 731/2003 que estabeleceu a política para os serviços de transporte aéreo comercial do Brasil, alterando as diretrizes para o transporte aéreo nacional. O primeiro marco dessa nova regulação adequou a oferta de transporte aéreo à evolução da demanda. Nesse cenário, as entidades aeronáuticas, ao abrirem novas empresas, deveriam considerar os comportamentos, especificidades e situação econômica das empresas existentes no setor. Outros fatores importantes dessa portaria que também merecem atenção: a redução da oferta excessiva ou sobreposição de linhas aéreas com proximidade de horários, envolvendo os interesses do usuário e o combate às práticas abusivas de preço, pois a portaria estabeleceu a obrigatoriedade de um acompanhamento contínuo da estrutura de custos operacionais do setor, a fim de coibir abusos, cartelização e o dumping.

Dois anos depois, em 2005, a fim de promover a segurança da aviação civil, estimular a concorrência e melhorar a qualidade dos serviços do setor, criou-se a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC através da Lei nº 11.182/2005. A Agência foi criada para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil no Brasil e começou de fato a atuar em 2006, substituindo o Departamento de Aviação Civil (DAC). O início desse ano também foi marcado pela crise financeira da Varig. A companhia deixou de operar em diversas rotas, demonstrando algumas fragilidades como constantes atrasos e cancelamentos de voos.

Já em 2007, o setor de aviação civil foi marcado por diversos acidentes aéreos, de diferentes companhias, o que implicou na queda do movimento dos aeroportos em 2008. Ainda, a partir desses eventos, surgiram outras medidas e recomendações de segurança adotadas pela Organização Internacional da Aviação Civil, pela ANAC e demais agentes.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Aviação Civil (ANAC)

O impacto dessas medidas afetou, em especial, o aeroporto de Congonhas que teve uma queda de 13.69% na movimentação de passageiros, por conta da restrição do número de aeronaves de aviação comercial no aeroporto, que apresentou uma queda de 40 aeronaves para 30, além do período de obras executadas a fim de melhorar a segurança do aeroporto.

Devido à necessidade de melhoria da infraestrutura aeroportuária e da escassez de recursos estatais, foi dada a concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos internacionais de Brasília, Campinas e Guarulhos, sendo esses pontos incluídos no Programa Nacional de Desestatização – PND, conforme Decreto Federal nº 7.531/2011.

E, no ano de 2014, com o intuito de suprir as necessidades de infraestrutura para o evento da Copa do Mundo, a INFRAERO, operadora aeroportuária de grande porte, buscou realizar diversas reformas em seus aeroportos, com o foco naqueles que pertenciam às cidades-sede da Copa. Além disso, a ANAC instituiu a Agenda Regulatória para o ano de 2014, através da portaria nº 2.852/2013.

Em 2016, a Resolução nº 400 da ANAC foi uma quebra de paradigma para o setor, conhecida por apresentar, de forma clara, as obrigações prévias à execução do contrato de transporte aéreo com cláusulas que envolvem a oferta do serviço, comprovante de passagem aérea, alterações de contrato, atraso, cancelamento, interrupção do serviço, entre outros. A resolução reforça a segurança do consumidor no relacionamento com as companhias aéreas explicitando os deveres das partes envolvidas, assim como as especificações necessárias para a prestação adequada do serviço: informações obrigatórias ao consumidor, tipos de assistência, reacomodações e reembolso. O marco reforça a atuação da Agência em prol dos direitos dos consumidores, garantindo a sua segurança e a qualidade dos serviços.

Em 2018, a fim de fortalecer a governança do setor de aviação civil e garantir mais segurança aos investidores e outras partes envolvidas, é aprovada a Resolução nº 472/2018. Este novo marco estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob a competência da ANAC. Com o intuito de fortalecer as práticas de policiamento do setor, a ANAC estabelece parâmetros de qualidade no que tange a atuação dos agentes e descreve as penalidade em casos de infrações à legislação de Aviação Civil.

Em 2019, foi publicada a Lei nº 13.842, que alterou a Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), e aprovou até 100% de capital estrangeiro em empresas que operam voos doméstico, permitindo a entrada de companhias aéreas de baixo custo (*low costs*) no mercado brasileiro, fazendo com que houvesse uma queda de até 33% no preço das passagens aéreas nas rotas que essas empresas começaram a atuar.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

---

## ◆ Setor de Aviação Civil (ANAC)

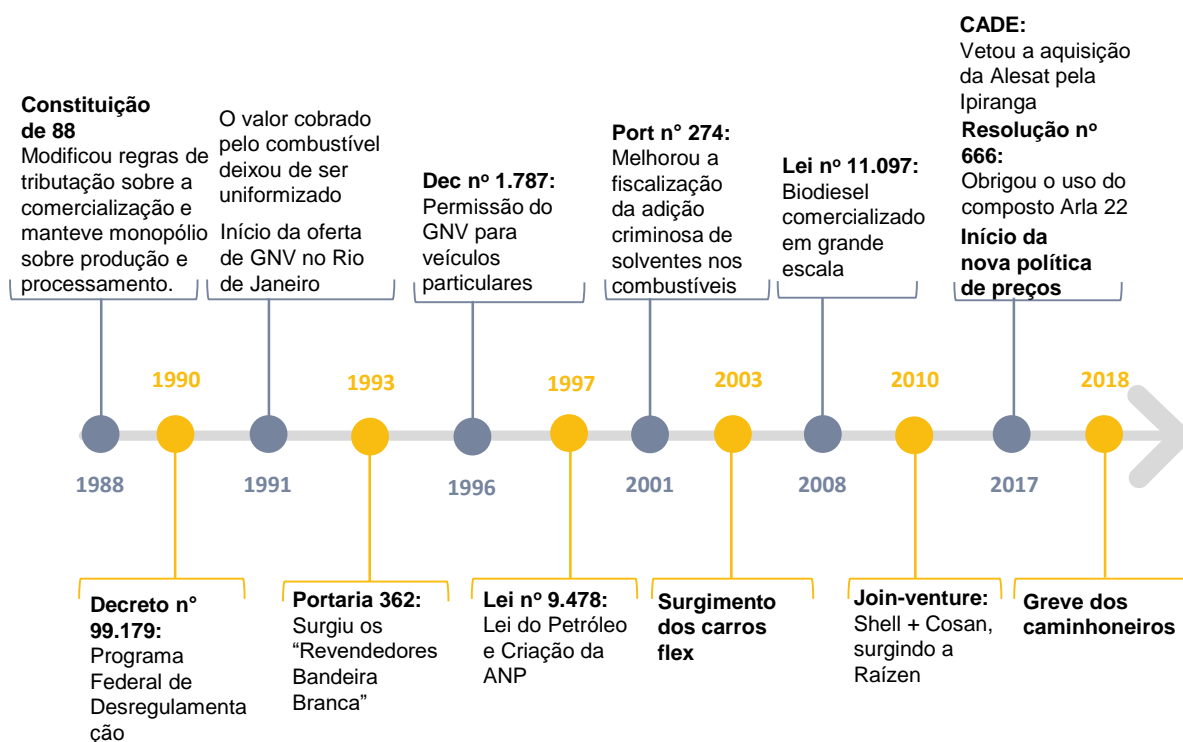
Devido às mudanças ocorridas ao longo dos anos no setor, a demanda por mecanismos que suportem a manutenção do atendimento aos consumidores foi crescente. Nesse contexto, ganha destaque a Instrução Normativa nº 134/2019. Essa IN tem a finalidade de ordenar o processo de atendimento de manifestações e garantir a participação, proteção e defesa do usuário dos serviços prestados pela ANAC, garantindo que as reclamações e denúncias contra as transportadoras aéreas, referente ao descumprimento de resoluções e de contratos de transporte aéreo de passageiros e de bagagens fossem redirecionadas ao sistema de solução alternativa de conflitos “Consumidor.gov.br”, plataforma gerenciada pela Senacon. A ação visa facilitar a gestão de conflitos entre as partes interessadas, principalmente, o consumidor, que passa a ter mais um canal de comunicação seguro e transparente, bem como reforça o papel da Agência no atendimento aos direitos dos usuários do setor.

No ano de 2020, devido a crise causada pelo Covid-19, o Governo Federal publicou a MP nº 925, que visa preservar a saúde financeira das companhias aéreas, os direitos mínimos dos consumidores e, postergou também, as contribuições fixas e as variáveis dos contratos de concessão dos aeroportos. Não obstante, a Lei nº 14.034/20, publicada em agosto de 2020, instituiu uma série de medidas para socorrer as empresas do setor aéreo.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP)

Ao analisarmos o setor de petróleo, gás e biocombustíveis, podemos observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



O setor de petróleo e gás tem sua grande relevância para a economia do país, pois além de alimentar as principais matrizes energéticas, contribui para a geração de divisas com sua exportação, empregos de alta qualificação e produtividade, e arrecadação de tributos nas esferas municipal, estadual e federal.

A constituição de 1988 marcou um importante momento para o setor de distribuição de combustíveis. Além de representar um marco para a redemocratização do país, a nova contribuição também modificou a forma de tributação sobre os combustíveis e manteve o monopólio da Petrobras sobre a produção e processamento de petróleo. A partir da promulgação da carta magna, a cobrança de impostos incidiria sobre o consumo nas unidades federativas através do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), deixando de haver um imposto único sobre a produção, como era até então.

Em 1990, com o Programa Federal de Desregulamentação, Decreto nº 99.179, que primava pela regra do livre mercado, sem controle de preços por parte do estado, os lubrificantes foram os primeiros produtos a terem os preços liberados. No mesmo ano, pouco depois, foi a vez dos combustíveis não necessitarem de tabela de preços fixada pelo governo que, no entanto, limitou um valor máximo de comercialização.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP)

Em 1991, com a decisão de incorporar o custo de frete ao preço do produto, o valor cobrado pelo combustível deixou de ser uniformizado no país, passando a contemplar diferenças a depender da localidade.

Também em 1991, o estado do Rio de Janeiro inicia diretamente a oferta de Gás Natural Veicular (GNV) na rede de postos. Neste período, apenas táxis e ônibus poderiam utilizar esse tipo de combustível.

Em 1993, o Ministério de Minas e Energia através da portaria nº 362, autoriza que os revendedores de combustível participem do mercado sem contrato exclusivo com as distribuidoras, passando a ser reconhecido como “revendedor de bandeira branca”. Antes da portaria ser publicada, o mercado brasileiro funcionava através de contratos de exclusividade entre as distribuidoras e os revendedores, onde estes eram obrigados a adquirir combustível apenas da distribuidora que existia o trato.

Em 1996, por meio publicação do Decreto Presidencial nº 1787, o uso do GNV foi liberado para veículos particulares. A inclusão de veículos tradicionalmente movidos à gasolina e álcool no programa de GNV viabilizou-se pela manutenção de um diferencial de preços atraente, proporcionando uma relação custo benefício altamente favorável para o GNV.

Foi então que um dos marcos mais importantes do setor aconteceu em 1997, foi decretada a Lei nº 9.478, conhecida como a Lei do Petróleo. A lei previa que era responsabilidade de cada agente econômico (do poço ao posto revendedor), estabelecer preço de venda, margens de comercialização frente a livre concorrência. A Lei do Petróleo também criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que seria responsável pela execução da política nacional para o setor, regulando e fiscalizando os agentes envolvidos na cadeia produtiva do petróleo.

Em 2001, com diversas denúncias e práticas de adulteração de combustíveis, a ANP editou a portaria nº 274, estabelecendo critérios para melhor acompanhar e fiscalizar a adição criminosa de solventes nos combustíveis. No mesmo ano, com 5 anos de diferença para a gasolina e etanol, o preço do diesel também foi liberado nos postos, adotando a mesma prática.

O surgimento dos carros flex., em 2003 foi um acontecimento marcando para o setor também, impulsionando a volta da popularidade do etanol no mercado nacional, contudo a intervenção do governo no preço da gasolina e a descoberta do pré-sal contribuíram diretamente para o declínio da competitividade do etanol, diminuindo a oferta nos postos.

Em 2008 foi a vez do biodiesel ser comercializado em larga escala no Brasil com a mistura obrigatória de 2% de óleo renovável no diesel mineral, de acordo com a Lei nº 11.097.

Em 2010, observamos o início de um processo de concentração do mercado através da joint venture entre a Cosan e a Shell, surgindo assim a Raízen, que alterou a estrutura de mercado relacionado a distribuição de combustível. A Raízen, uma das cinco maiores organizações do país, em faturamento, na época, com valor de mercado se posicionou de forma agressiva para na área de energia sustentável.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

---

## ◆ Setor de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP)

Alguns anos depois, em 2017, mais uma aquisição impactaria a estrutura do setor: a aquisição da Alesat pela Ipiranga. Porém, o CADE vetou esse movimento entendendo que o mercado que seria afetado pelo ato de concentração, além de não haver acordo entre as partes para minimizar os riscos identificados durante a análise da operação.

Ainda em 2017, um marco relevante para o setor foi a resolução nº 666 da CONTRAN de 2017, resultando em uma medida ambiental importante para diminuir a poluição emitida pelos caminhões com a obrigação dos mesmos a utilizarem o composto Arla 32, um reagente que utilizado juntamente com o sistema de Redução Catalítica Seletiva (SCR), que teria como objetivo reduzir quimicamente a emissão de óxido de nitrogênio nos gases de escape dos veículos movidos a diesel.

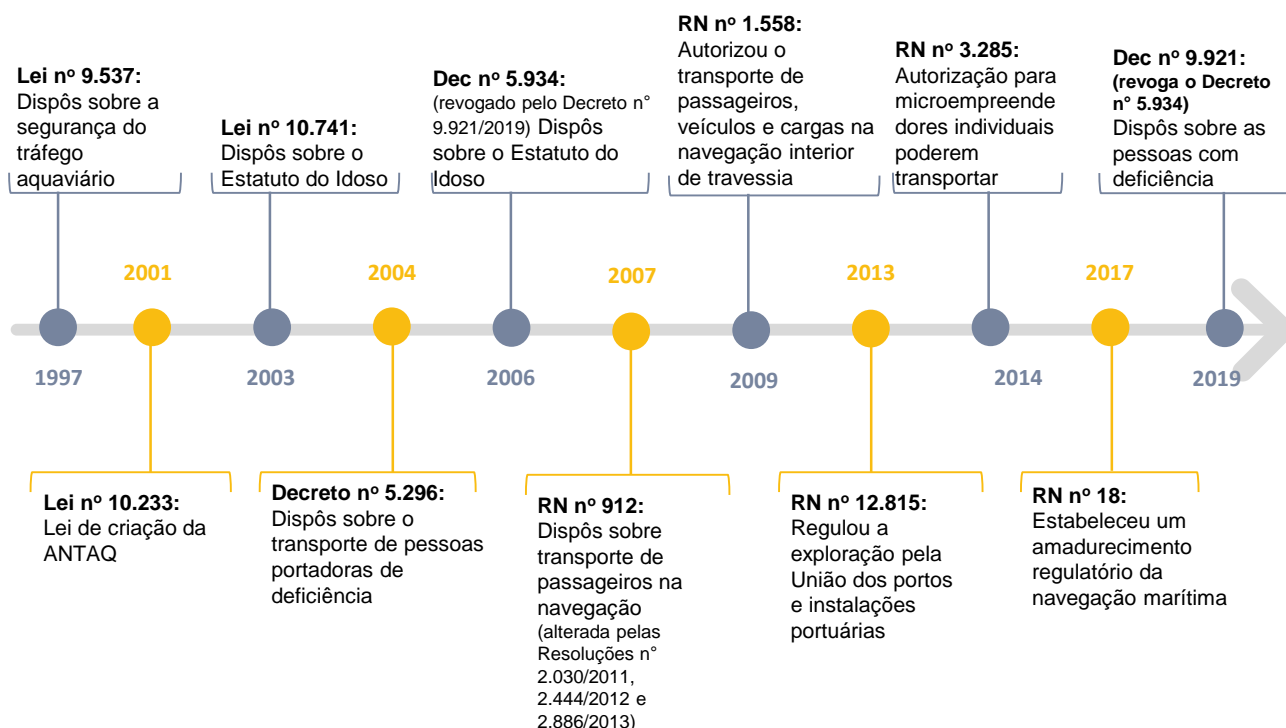
Em junho do mesmo ano, 2017, iniciou-se a nova política de preços da Petrobras. Essa tinha como objetivo principal acompanhar a oscilação internacional dos preços do petróleo. O que se viu, na prática, foi um aumento acumulado superior a 50% no preço dos combustíveis no Brasil em um período de 10 meses e, em menos de um ano após a adoção da política, ela acabou se tornando um dos estopins para a greve dos caminhoneiros.

A greve dos caminhoneiros forçou a redução do preço do óleo diesel e os demais combustíveis. Sendo que no caso da gasolina a ANP inclusive questionou as distribuidoras sobre o repasse da redução do preço do combustível ofertado pela Petrobras ao consumidor, pois as mesmas não estavam abaixando os preços. Assim também a precificação dos combustíveis passaram ter mais transparência com divulgação semanal de relatórios de preços praticados no país.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Transporte Aquaviário (ANTAQ)

Ao analisarmos o setor de transporte aquaviário, podemos observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



O Setor de Transporte Aquaviário é composto pelas atividades de transportes de passageiros e cargas em águas nacionais e internacionais e pela exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, incluindo atividades praticadas na navegação marítima, gestão portuária e navegação interior, sendo esta última o principal foco desta seção, devido sua relação direta com o consumidor final.

Um marco importante para o setor foi a implementação da Lei nº 9.537/1997 que versa sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e na navegação interior. Além disso, a lei regula a atuação dos diversos agentes no que tange à aplicação de medidas administrativas e penalidades em casos de infração ou má conduta, o que impacta os passageiros trazendo benefícios como: garantia da salvaguarda da vida humana, a segurança das navegações, a prevenção de poluição ambiental e a redução da atuação de embarcações irregulares.

Dentro desse contexto de evolução do setor e de incentivo à participação do consumidor a partir do surgimento do CDC, criou-se a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Esta agência foi criada pela Lei nº 10.233/2001 e simboliza um marco para o setor e seus consumidores pois estabelece, entre seus princípios gerais: a proteção aos interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte, a preservação e promoção do desenvolvimento econômico social, a garantia pelo pagamento justo do serviço e a ampliação da competitividade.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Transporte Aquaviário (ANTAQ)

Em 2003, entrou em vigor a Lei nº 10.741/2003 que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, respaldando os direitos das pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. A lei exigiu um posicionamento das Agências e partir daí, instituiu-se o Decreto nº 5.934/2006, revogado pelo Decreto nº 9.921/2019, este último responsável por consolidar os atos normativos que dispõem sobre a temática da pessoa idosa, tais como por exemplo a reserva de duas vagas gratuitas para idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos nos veículos convencionais, além do desconto mínimo de cinquenta por cento do valor da passagem para os demais assentos. Essas ações não só incentivam a participação desses atores no crescimento do setor aquaviário, bem como garantem uma atuação consonante da Agência com a legislação.

Alguns anos mais tarde, o consumidor ganhou mais atenção a partir do surgimento do Decreto nº 5.296/2004 que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência e estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

No ano de 2007, um marco relevante foi a promulgação da Resolução nº 912/2007 (alterada pelas Resoluções nº 2.030/2011, nº 2.444/2012 e nº 2.886/2013), que estabelece critérios e procedimentos para a prestação de serviço de transporte de passageiros e misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional. Além dos critérios, essa resolução também prevê os direitos e deveres para com os usuários, preconizando a transparência da informação, a proteção ao usuário e a qualidade do serviço.

Em 2009, a Resolução nº 1.558/2009, aprovou a norma para outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros, veículos e cargas na navegação interior de travessia. Além de tratar sobre a prestação do serviço, a Resolução também prevê a aplicação de penalidades e multas em casos de descumprimento de qualquer disposição legal, regulamentar, ou dos termos e condições expressas ou decorrentes do termo de autorização. Essas medidas prezam pela segurança e proteção do usuário. A Resolução nº 3.285/2014 trata sobre o mesmo tema porém, com especificidade para microempreendedores individuais.

Em 2017, entrou em vigor da Resolução Normativa nº 18/2017, que aprovou a norma que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso. A resolução estabelece infrações e sanções administrativas aos infratores, garantindo uma maior segurança para o usuário.

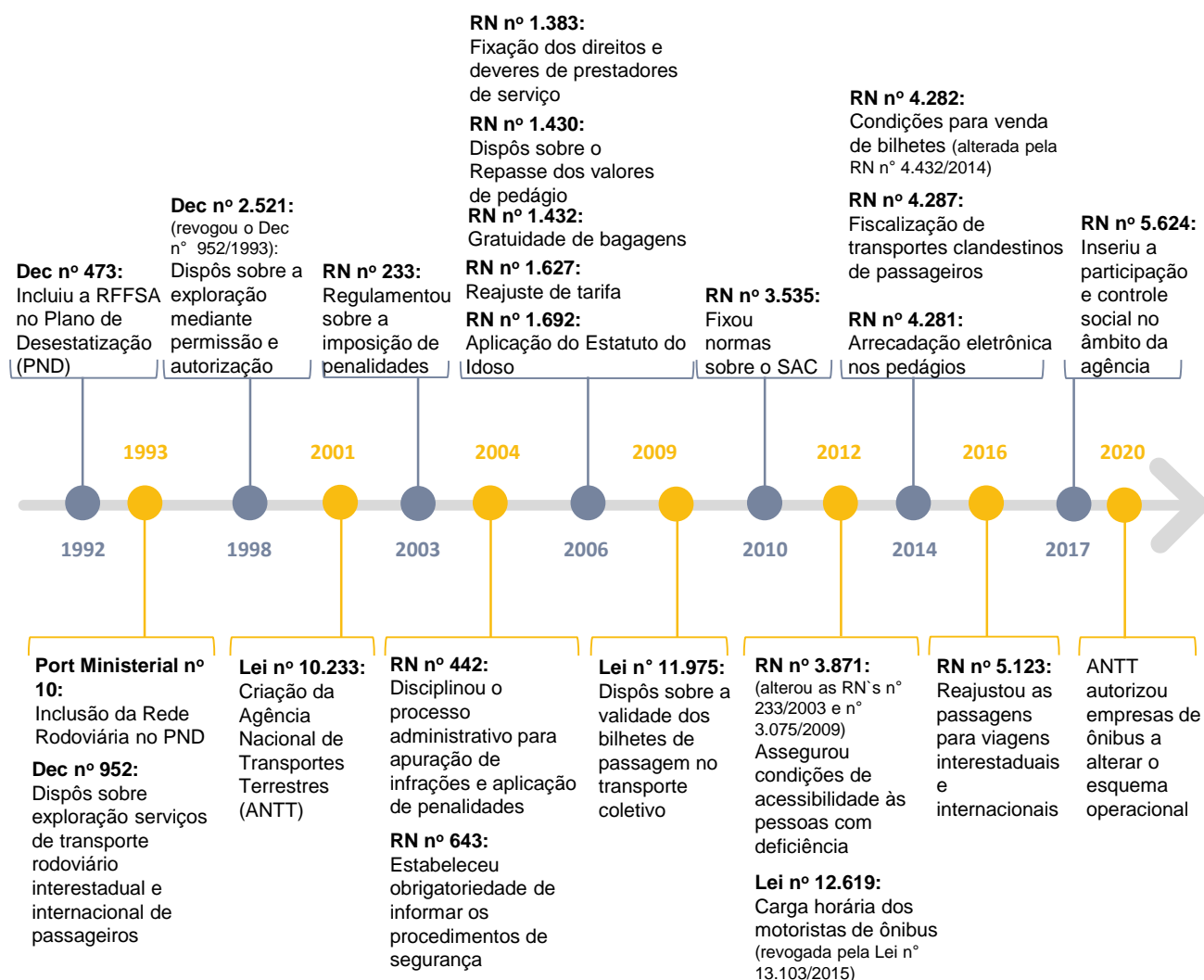
A evolução do setor pôde ser notada, ao longo dos anos, a partir das mudanças significativas na infraestrutura portuária e de navegação, nas práticas e regulações estabelecidas, bem como na atuação da ANTAQ e dos diversos atores do setor, que assumiram maior responsabilidade para com o consumidor final.



# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Transporte Terrestre (ANTT)

Ao analisarmos o setor de transporte terrestre, podemos observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



O transporte terrestre é considerado uma das atividades econômicas mais importantes para o país desde o século XIX mas, foi somente a partir da década de 50 que a rede rodoviária, modalidade que será o foco da análise do setor juntamente com a ferroviária, se expandiu de forma considerável e tornou-se a principal via de escoamento de carga e passageiros do Brasil. Hoje, segundo a ANTT, o transporte rodoviário por ônibus é o principal meio de transporte coletivo.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Transporte Terrestre (ANTT)

Como dito anteriormente, a década de 90 foi marcada pelo período de desestatização e início da privatização dos serviços públicos. E, com o Decreto nº 473/1992, a Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA) também foi incluída no Plano Nacional de Desestatização (PND), onde o modelo de concessão estabeleceu metas de redução de acidentes e o aumento da produção ferroviária. O mesmo cenário ocorreu com a rede rodoviária com o Programa de Concessões de Rodovias Federais, criado pela Portaria Ministerial nº 10/1993, alinhado ao PND, com o objetivo de redução de custos públicos.

No ano de 1993, o Decreto nº 952/1993 foi instituído e dispunha sobre a outorga de permissão e autorização para a exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Logo em seguida, esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 2.521/1998, que além de dispor sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, explicitou sobre os direitos e deveres dos passageiros baseados nos princípios do Código de Defesa do Consumidor.

No ano de 2001, através da Lei nº 10.233/2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), autarquia responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal, de fiscalização e de prestação de serviços de transporte terrestre. Ademais, a agência também busca a melhoria contínua da qualidade dos serviços e a redução dos custos aos usuários. Além da criação da ANTT, a lei também introduziu conceitos de proteção aos interesses dos consumidores quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte.

No ano de 2003, a ANTT, através da Resolução nº 233/2003, regulamentou a imposição de penalidades no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Essa medida preza pela segurança dos passageiros, equidade de tratamento e pelo nível de qualidade do serviço prestado.

Um ano depois, a Resolução nº 442/2004 foi aprovada com a finalidade de disciplinar, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres, o que trouxe mais segurança e proteção ao consumidor. Nesse mesmo ano, um outro avanço quanto à proteção e segurança do consumidor, além de fortalecer a transparência da informação: a Resolução nº 643/2004 estabeleceu a obrigatoriedade de as empresas de transporte rodoviário de passageiros informar aos usuários os procedimentos de segurança por meio oral ou audiovisual, garantindo a movimentação de pessoas em cumprimento aos padrões de segurança.

O ano de 2006 foi um ano com diversos marcos importantes no setor de transporte terrestre. Um deles foi a fixação dos direitos e deveres, pela Resolução nº 1.383/2006, dos prestadores de serviço de transporte rodoviário e dos usuários, considerando os preceitos do Código de Defesa do Consumidor como base.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Transporte Terrestre (ANTT)

Também nesse ano, ocorreu outro avanço relacionado à transparência da informação, com o estabelecimento de critérios e procedimentos para o repasse dos valores de pedágio aos passageiros pelas permissionárias, através da Resolução nº 1.430/2006. Em relação ao transporte de bagagens nos ônibus, a Resolução nº 1.432/2006 fixou a gratuidade do transporte de bagagens observando-se os limites estabelecidos, vedou o transporte de produtos perigosos que possam comprometer a segurança do ônibus e determinou valores para a indenização dos passageiros em casos de extravio de bagagens.

Ainda no mesmo ano, a Agência aprovou conforme a Resolução nº 1627/2006 a metodologia de reajuste de tarifa para o Setor de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros e define a periodicidade das revisões. Os reajustes são realizados anualmente, conforme essa resolução citada. Por último, temos a Resolução nº 1.692/2006, que dispõe sobre procedimentos a serem observados na aplicação do Estatuto do Idoso no âmbito dos serviços de transporte rodoviário, tais como a reserva de duas vagas gratuitas para idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos nos veículos convencionais, além do desconto mínimo de cinquenta por cento do valor da passagem para os demais assentos.

Três anos depois, em 2009, um importante marco para o setor foi a Lei nº 11.975/2009, que dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagem no transporte coletivo rodoviário de passageiro, que passam a valer por um ano a partir da data de sua emissão, independentemente de estarem com data e horários marcados. Além disso, a lei permite a remarcação desses bilhetes com data e horário marcados dentro do prazo de validade.

No ano seguinte, a Resolução nº 3.535/2010 fixou normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC nos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, de transporte ferroviário de passageiros e de exploração da infraestrutura das rodovias concedidas e administradas pela ANTT. Essa medida aperfeiçoou o atendimento ao consumidor, aumentou a transparência das informações fornecidas ao consumidor e melhorou o índice de resolutividade das demandas dos consumidores do setor.

Em 2012, tivemos a Resolução nº 3.871/2012, que alterou a Resolução nº 233/2003 e a Resolução nº 3.075/2009, estabelecendo procedimentos que assegurem condições de acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida na utilização dos serviços de transporte rodoviário, o que acarretou em uma maior segurança para o usuário além de estimular o princípio de equidade e acessibilidade. Um outro marco nesse ano foi a Lei nº 12.619/2012 (posteriormente revogada pela Lei nº 13.103/2015) que, dentre outras medidas, alterou a carga horária de trabalho dos motoristas de ônibus, visando a melhoria das condições de trabalho e, conseqüentemente, melhorando a qualidade e segurança do serviço para com s usuários.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

---

## ◆ Setor de Transporte Terrestre (ANTT)

O ano de 2014 também possui diversos marcos para o setor de transporte terrestre. A Resolução nº 4.282/2014 (alterada pela Resolução nº 4.432/2014) dispõe sobre as condições para a venda de bilhetes de passagem. Dentre as diversas mudanças, a resolução obrigou as empresas a colocarem o nome do viajante na passagem, tornando o bilhete nominal, o que aumentou a segurança para o consumidor. Outra regra que corroborou com a segurança do usuário foi o estabelecimento de procedimentos de fiscalização do transporte clandestino de passageiros, dada pela Resolução nº 4.287/2014. Ainda em 2014, a ANTT autorizou a arrecadação eletrônica nos pedágios, regulamentando essa atividade através da Resolução nº 4.281/2014 que dispõe sobre as normas para padronização, implementação e operação desse meio de pagamento. Essa medida ofereceu ao usuário mais conforto e redução no tempo das viagens.

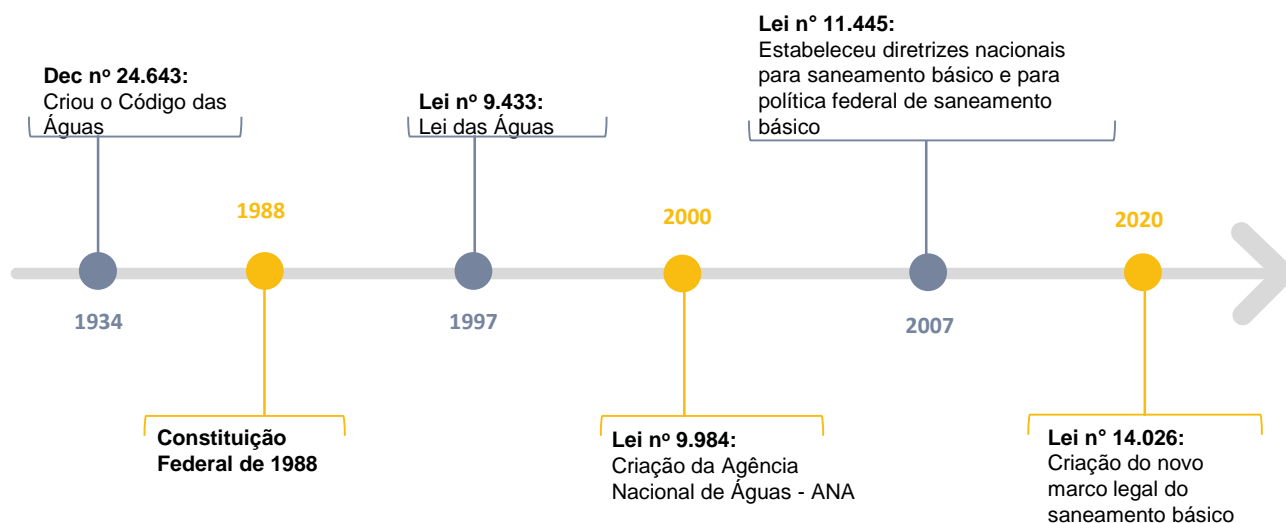
Já em 2017, a Resolução nº 5.624/2017 trouxe um marco para o consumidor, pois dispunha sobre a participação e controle social no âmbito da agência, através de tomada de subsídios, reuniões participativas e consultas e audiências públicas.

Por fim, em 2020, por conta da pandemia COVID-19, a diretoria colegiada da ANTT autorizou empresas de ônibus a alterar o esquema operacional sem comunicação prévia, suspendeu as atividades turísticas ferroviárias, além de estabelecer que as empresas adotassem cuidados para prevenção da propagação do vírus.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Água e Saneamento (ANA)

Ao analisarmos o setor de água e saneamento, podemos observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



Com a criação do Código das Águas e da Constituição Brasileira de 1934, o serviço de saneamento e abastecimento de água ficaram sob responsabilidade dos municípios. Esse regramento se mantém praticamente intacto até os dias atuais, com a Constituição Federal de 1988, atribuindo também a União a competência para instituir normas gerais de saneamento básico visando o desenvolvimento urbano.

Já sob o regime constitucional de 88, surge um conjunto de regulações importantes para o desenvolvimento do setor e, uma delas é a Lei nº 9.433/1997, denominada Lei das Águas, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e estrutura o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Essa lei estabeleceu as bacias hidrográficas como base dos sistema e instituiu os comitês de bacia como unidade desse sistema. Essa medida tornou a gestão da água mais descentralizada e participativa pois, a criação desses comitês contava com a participação da sociedade, governos municipais e usuários. Essa lei também instituiu a cobrança pelo uso de recursos hídricos, com o objetivo de incentivar a racionalização do uso da água e reconhecer a água como bem econômico, dando ao usuário uma indicação de seu real valor.

Nesse contexto de diversas transformações, surge a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criada pela Lei nº 9.984/2000.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Água e Saneamento (ANA)

Em 2007, é aprovado o marco regulatório dos serviços de saneamento básico e distribuição de águas. A Lei nº 11.445/2007 estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Além trazer benefícios para o usuário, a lei desencadeou uma série de transformações: instituiu-se o Plano Nacional de Saneamento Básico com o intuito de fornecer acesso universal à água potável, englobar as diversas camadas sociais na prestação do serviço, guiando-os por princípios como eficiência e sustentabilidade econômica, segurança, qualidade, regularidade e continuidade, seleção competitiva do prestador dos serviços, dentre outros.

No ano de 2020, uma importante quebra de paradigma ocorreu no setor: a criação do novo marco legal do saneamento básico. Esse marco foi aprovado pela Lei nº 14.026/2020, alterando e atualizando o papel da agência reguladora, que passou a editar normas de referência contendo diretrizes para a regulação dos serviços de saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.

Ademais, a agência passa a exercer ação mediadora ou arbitral nos conflitos que envolvam titulares, agências reguladoras ou prestadores de serviços públicos de saneamento básico, atuar como a principal coordenadora da regulação, tendo novos papéis como elaborar normas de referência sobre: padrões de qualidade e eficiência na prestação do serviço com metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico, sistema de avaliação do cumprimento dessas metas de ampliação da cobertura dos serviços e a regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro, entre outros.

Além disso o novo marco busca fortalecer e harmonizar a regulação do setor, focando em três pilares essenciais: competição, incentivando o investidor privado a buscar o setor como opção de investimento, deixando claros os riscos do setor e buscando trazer mais opções na prestação do serviço ao consumidor, via aumento da concorrência entre as empresas participantes, eficiência, fazendo com que as empresas busquem cumprir com os contratos celebrados, e atendam às expectativas dos investidores e dos consumidores, que passam a ter uma maior responsabilidade na cobrança do serviço contratado e regulação, fortalecendo a governança e tornando claros os papéis dos agentes reguladores e o poder concedente.

Os benefícios esperados com o surgimento desse novo marco e das suas normas de referência impactam todos os seus agentes, em especial, o consumidor que tende a perceber as maiores mudanças na prestação do serviço contratado. Dentre as principais modificações para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, temos: a promoção da prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, focando especificamente nos princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança entre outros e o estímulo à livre concorrência, à competitividade, à eficiência e à sustentabilidade econômica na prestação dos serviços, critérios que tendem a favorecer o aumento da qualidade do serviço contratado.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

---

## ◆ Setor de Água e Saneamento (ANA)

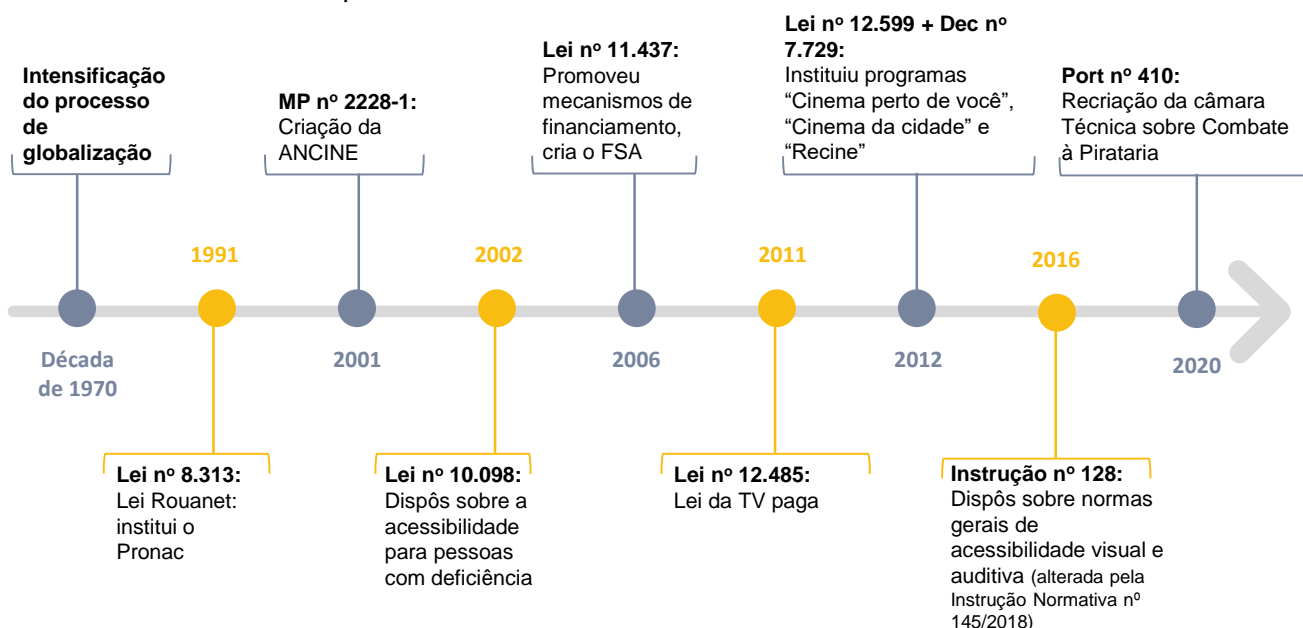
Com as empresas concorrendo entre si, há um maior estímulo para o atingimento das metas contratuais estabelecidas. Ainda, gera um ambiente onde o consumidor passa a interagir mais na cobrança do serviço contratado, bem como a agência que passa a atuar de forma estratégica, estabelecendo parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços, do atendimento aos indicadores de qualidade, e dos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais. Há ainda a permissão para que as empresas prestadoras do serviço adotem métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais, permitindo que os serviços sejam fornecidos em áreas mais carentes ou com baixo fluxo de consumo de água. Essa ação fortalece a universalização da prestação do serviço, assegurando o fornecimento concomitante do abastecimento de água e do esgotamento sanitário.

Outro fator reforçado pela lei e que enriquece a governança da regulação é a revogação dos contratos de programa, documentos que regem os relacionamentos contratuais estabelecidos entre municípios e Companhias estaduais de saneamento sem licitação. A medida tem como objetivos: fornecer transparência contratual às partes envolvidas, garantindo a segurança do relacionamento celebrado via contrato, fortalecer os processos de gestão de contratos dos agentes do setor, garantindo que a prestação de serviço ocorra via contrato de concessão, mediante processo de licitação.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Audiovisual (ANCINE)

Ao analisarmos o setor de áudio visual, podemos observar alguns marcos relevantes na evolução de sua legislação. A seguir, apresentaremos a evolução da legislação do setor em uma linha do tempo e, posteriormente, detalharemos cada marco, explicando a relevância para o consumidor e seus impactos:



A partir da década de 1970, devido à intensificação do processo de globalização, alguns setores se desenvolveram de forma mais acelerada. Dentre eles, encontra-se o setor de Audiovisual, cujas atividades realizadas são a comercialização dos direitos de licenciamento, exploração comercial, distribuição, visionamento e exibição de produtos da indústria criativa: audiovisual, vídeos, filmes de curta, longa e média metragem, sejam eles para cinema, DVD, TV ou novas mídias, como telefone móvel e internet.

O setor começa a ganhar robustez a partir da década de 1990, quando, em 1991 surge a Lei nº 8.313/1991, Lei Rouanet, instituindo o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). O programa tem entre as suas finalidades captar e canalizar recursos para o setor a fim de facilitar o livre acesso da população às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais, dentre outros.

O contexto de evolução do mercado, bem como a chegada de diversos agentes, demandou ações que fomentassem o desenvolvimento econômico do setor: fortalecimento das empresas de produção audiovisual nacional, fortalecimento da fiscalização e o fortalecimento da regulação para garantir a segurança para todas as partes envolvidas.

Portanto, em 2001, dada essa conjuntura, criou-se a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, através da Medida Provisória nº 2228-1/2001, uma autarquia especial, vinculada ao Ministério do Turismo que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. Outro fator importante desta medida é a inserção de diferentes consumidores e escalas sociais dentro do setor.



# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Audiovisual (ANCINE)

Estudantes e menores de dezoito anos são beneficiados com a obtenção de descontos sobre o valor cobrado sobre o ingresso em estabelecimentos de diversão, eventos culturais, esportivos e de lazer, por meio da criação de políticas de incentivo.

A regulação, segundo a agência, se aperfeiçoa através de três eixos essenciais: o estabelecimento de parâmetros da atuação do setor privado, estimulando-os e deixando claro a divisão dos seus papéis, a alteração programada de comportamento no mercado, fomentando a atuação dos agentes econômicos e a coleta e o tratamento de informações acerca dos agentes regulados, criando conhecimentos específicos para o desenvolvimento do setor. A criação do Código de Defesa do Consumidor e desenvolvimento das tecnologias no setor modificaram a conjuntura da regulação, que passou a evoluir de acordo com o novo ambiente.

Entram em destaque, a partir da Lei nº 10.098/2002, as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. A lei estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade desses consumidores, incentivando melhorias físicas e estruturais dos espaços, tais como cinemas e teatros, por exemplo, incentivando a participação desses consumidores e dos agentes do setor no processo de inserção desses cidadãos.

Em 2006 o setor ganha força e incentivos às suas atividades com a implementação da Lei nº 11.437/2006. Dentre os principais temas, a lei promove mecanismos de financiamento de programas e projetos voltados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais tais como: o Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, uma categoria específica do Fundo Nacional da Cultura - FNC que busca desenvolver a cadeia produtiva do audiovisual de forma mais abrangente, descentralizando os esforços da etapa de produção. Ainda, a lei cria classificações para o uso dos investimentos, fornecendo uma maior transparência e segurança aos beneficiários do programa e ao Estado, que passa a ser o principal investidor do setor e que utiliza os retornos financeiros dos seus investimentos em novas obras audiovisuais.

Anos após a criação do FSA, surge a Lei nº 12.485/2011 ou “Lei da TV paga”, que criou um novo marco para o setor pois, permitiu que dos serviços de TV paga fossem prestados por empresas do setor de telecomunicações. Essa medida diminui a quantidade de barreiras à competição do setor, visto a atuação de novos atores de mercados diversos, além de ampliar o acesso dos consumidores à TV por assinatura. Além desses benefícios, há o estímulo do setor por meio de grandes mecanismos de cotas que proporcionam melhores oportunidades para as obras audiovisuais brasileiras de produção independente, frente aos grandes players.

A fim de suprir a demanda por conteúdo nacional independente, essa lei ainda atribuiu uma nova taxa de contribuição para o desenvolvimento do audiovisual brasileiro somada aos programas já existentes. Devido ao desenvolvimento tecnológico e às transformações no consumo do setor de audiovisual, essas taxas passam a ser incididas sobre as empresas que prestam serviços de telecomunicações e distribuem conteúdos audiovisuais. Essa mudança na regulação gerou um aumento de arrecadação, segundo a ANCINE, de cerca de R\$ 40 milhões em 2007 para aproximadamente R\$ 700 milhões, em 2012 e atingiu um valor próximo a R\$ 1 bilhão de reais em 2016. Esse crescimento aumentou a capacidade de investimento pelo FSA, permitindo uma atuação estratégica sobre os investimentos do setor.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Setor de Audiovisual (ANCINE)

Já em 2012 é implementada a Lei nº 12.599/2012 e o Decreto nº 7.729/2012 que institui o programa Cinema Perto de Você, Cinema da Cidade e o Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine) tendo como principais objetivos: fortalecer o segmento de exibição cinematográfica, apoiando a expansão do parque exibidor, suas empresas e sua atualização tecnológica, incentivando uma maior competitividade no setor, facilitar o acesso da população às obras audiovisuais por meio da abertura de salas em cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades com atenção para políticas de redução de preços dos ingressos e descentralização do parque exibidor, procurando induzir a formação de novos centros regionais de cinema.

Esse processo de desenvolvimento das atividades de exibição cinematográfica ocorreu em meio a um contexto de digitalização e substituição tecnológica, colocando em risco a sobrevivência dos grupos nacionais de pequeno e médio porte. Em contrapartida, foram criadas linhas financeiras de estímulos aos empreendimentos privados e recursos para abertura de salas em cidades menores, por prefeituras e governos estaduais e incentivos fiscais visando a redução dos custos de investimentos. As ações de incentivo ao crescimento do setor passam a refletir os seus resultados. De acordo com o Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro (2013) é evidenciado que o mercado cresceu pelo quinto ano consecutivo, alcançando 149,5 milhões de espectadores e R\$ 1,7 bilhão de reais arrecadados para esse setor.

Em 2016, a ANCINE estabeleceu a Instrução Normativa nº 128/2016 (alterada pela Instrução Normativa nº 145/2018), que dispõe sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica, além de estabelecer penalidades para os infratores das regulações instituídas pela agência. Essa medida é inclusiva e promove o tratamento equitativo dos consumidores, além de promover sua proteção.

Já em 2020, foi recriado, através da Portaria ANCINE nº 410-E/2020, mais um instrumento que auxilia na proteção ao consumidor: a Câmara Técnica sobre Combate à Pirataria, com o objetivo de estreitar o relacionamento entre a ANCINE, demais órgãos e entidades públicas, e sociedade civil, no que se refere à promoção do combate à pirataria e estimular o debate transparente sobre o tema.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

## ◆ Conclusão

De uma forma geral, todos os setores passaram por grandes transformações nos últimos anos. Abertura econômica do país, modificações nos hábitos de consumo e o rápido avanço da tecnologia exigiram a formulação de legislações e a atuação dos entes reguladores para normatizar economicamente esses setores em constantes transformações. Considerando os últimos 30 anos, devido ao marco da criação do Código de Defesa do Consumidor, empresas e soluções inovadoras surgiram, mas sucumbiram anos depois por já estarem defasadas, tamanha a velocidade de transformação. Acompanhar esse movimento é desafiador, pois novas relações de consumo são construídas e novos modelos de negócio desafiam o modus operandi tradicional.

Quando analisamos o setor de Telecomunicações especificamente, percebemos claramente essas questões. Diferentes formas de tarifação, de serviços e relacionamento foram criadas. O surgimento do celular e seu rápido avanço talvez seja o fato mais notório. No início, valores exorbitantes para possuir um aparelho, assim como os minutos cobrados pela sua utilização. Em seu ciclo de vida, serviços como mensagem de texto, algo impensado para o início da década de 90, com planos contratados especificamente para sua utilização, já não são sequer comercializados pelas operadoras. Apesar da Resolução nº 632/2014 abordar pontos importantes sobre a defesa do consumidor, como notamos nos produtos anteriores, persistem muitas reclamações dos consumidores. Novas tecnologias, como o 5G, invariavelmente causarão impacto no consumidor nos próximos anos, com novas formas e até mesmo novas empresas atuando no setor. Dessa maneira, no setor de Telecomunicações é fundamental conciliar a abertura deste mercado, estimulando a concorrência e a criação de novos modelos de negócios, sem se desvencilhar da proteção do consumidor nesses novos e diferentes contextos que, virão a existir daqui para frente.

Nos setores de Transporte Terrestre, Aquaviário e Aéreo, apesar dos avanços obtidos nas regulações e ações para comunicar os direitos e deveres dos passageiros, as forças de mudança e competitividade com modelos de atuação internacionais (mais percebida na aviação civil) obrigaram a flexibilização de regras e dos seus respectivos contratos de transporte. Ações direcionadas para a educação do consumo são vitais para reverter o quadro de reclamações encontradas nas análises anteriores relacionadas a esses tópicos.

Em dois outros setores, Vigilância Sanitária e Saúde Suplementar, soma-se as transformações já citadas anteriormente fatores como o envelhecimento da população e o acesso a informação não qualificada (fake news), que afetam o princípio da segurança do consumidor, colocando-o em situação de risco muitas vezes. A maior transparência nas divulgações, bem como a celeridade nos estudos e avaliações de produtos e serviços inovadores são questões cruciais para a evolução da legislação do setor.

No setor de distribuição de Energia Elétrica, percebemos uma forte “monopolização”, pois atualmente a maior parte dos consumidores contam apenas com a distribuidora local como opção. Foi observado que a evolução da legislação nos últimos anos fundamentou-se em estabelecer padrões de qualidade nesta prestação de serviço e ampliar seu acesso. O estímulo à solução de conflitos de consumos com os consumidores por parte das distribuidoras representa uma nova perspectiva a ser abordada na regulação do setor.

# Evolução da legislação dos setores regulados (ênfase na mudança de paradigmas)

---

## ◆ Conclusão

Já o setor de distribuição de Petróleo, Gás e Biocombustíveis passou por grandes quebras de paradigmas ao longo dos anos como, por exemplo, mudanças nas tributações, desregulamentação e na precificação. Quando analisamos outros mercados, percebemos que há uma certa tendência de proteção ao meio ambiente e movimentos de transição energética. Nesses aspectos, entendemos a regulação e legislação brasileiras ainda estão incipiente.

No setor Audiovisual podemos perceber as mudanças trazidas com a criação de novas plataformas e da introdução do streaming desse setor. Ações como o combate à pirataria já estão em curso pela agência e já estão contempladas em regulações.

Por último, o setor de Saneamento e Distribuição de Água passará por uma transformação profunda, como citada em sua análise. Antes pulverizada, a regulação passa a ser padronizada, com a assunção de novas responsabilidades por parte da ANA. A experiência pregressa de outros setores pode facilitar o desenvolvimento de mecanismos mais eficientes relacionados a defesa do consumidor para esse setor.

Como mencionado, a legislação dos setores regulados enfrentaram e continuarão a enfrentar desafios para garantir a proteção do consumidor, dadas as transformações constantes. É necessário que ela garanta mínimos direitos, mas que evite tornar-se impeditiva para o crescimento e evolução desses setores. Sendo assim, a Agência Reguladora, que detém profundo conhecimento técnico e prático do setor, busca harmonizar outros objetivos em sua regulação econômica, ao mesmo tempo que possui a capacidade de especificar aspectos importantes da prestação do serviço para garantir a competitividade considerando o direito do consumidor. Contudo, existe um esforço grande dispendido para conciliar esses aspectos da regulação econômica com os princípios gerais do CDC e minimizar os conflitos de consumo e seus setores.



# 2

**Instrumentos de  
planejamento,  
avaliação de impacto  
regulatório e  
processos decisórios  
das agências**

# Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências

Com base no exposto no capítulo anterior, a evolução e aperfeiçoamento das normas jurídicas relativas à atuação das agências reguladoras se deu num contexto de necessidade de segurança jurídica e aprimoramento da governança das instituições para atendimento aos novos padrões relacionados às relações de consumo e regulação econômica, principalmente.

Na busca pela uniformização de regras e procedimentos a serem observados na atuação de cada um dos setores regulados, a Lei nº 13.848/2019 visa estabelecer um olhar mais atento aos mecanismos de gestão e efeito das decisões, facilitando os processos de planejamento e controle interno e, conseqüentemente, garantindo melhorias na governança das agências reguladoras e transparência nos processos de gestão e decisório.

## ◆ Instrumentos de Planejamento

O futuro de uma organização é baseado no resultado de suas ações. Com o atual ritmo de mudanças que têm-se observado no mercado, a realização de um planejamento adequado permite que a instituição se organize e determine, antecipadamente, quais atividades devem ser desempenhadas para que os objetivos e metas traçados possam ser monitorados e, conseqüentemente, atingidos.

Sendo assim, a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras, preconiza a utilização de alguns instrumentos de planejamento que visam garantir eficácia no acompanhamento das ações de cada agência, com foco em aprimorar a qualidade dos serviços prestados, incrementando os interesses da sociedade e possibilitando o acompanhamento da atuação administrativa, uma vez que a gestão de cada agência terá total transparência.

Para operacionalizar esse planejamento, os seguintes instrumentos são regimentados na lei:

- **Plano Estratégico:** Plano elaborado para cada período quadrienal que deve conter os objetivos, metas e os resultados esperados das ações das agências reguladoras relativos à sua gestão e competências regulatórias.
- **Plano de Gestão Anual:** O plano de gestão anual, alinhado às diretrizes definidas no plano estratégico, será o instrumento anual do planejamento consolidado da agência reguladora e contemplará ações, resultados e metas relacionados aos processos finalísticos e de gestão.
- **Agenda Regulatória:** A Agenda Regulatória é um instrumento de planejamento da atuação regulatória sobre temas prioritários para um determinado período, que terá variação de acordo com cada agência reguladora.

Ainda, a lei indica que o acompanhamento do cumprimento dos instrumentos de planejamento deve ser realizado pelas agências reguladoras e sua evidência deve ser apresentada através do Relatório Anual de Atividades, que é um relatório circunstanciado das atividades da agência reguladora, que deve ser elaborado anualmente, destacando o cumprimento da política do setor, do plano estratégico vigente e do plano de gestão anual.

Com base no exposto, as agências reguladoras tem utilizado os instrumentos de planejamento, seguindo a regulamentação do dispositivo legal. A tabela a seguir apresenta os principais aspectos individuais dos instrumentos de cada uma das agências.

# Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências

## ◆ Principais aspectos dos instrumentos de planejamento de cada agência

Agência	Plano Estratégico e Principais Diretrizes	Plano de Gestão Anual e Principais Metas Relacionadas à Defesa do Consumidor	Agenda Regulatória
ANATEL	<p>2020 a 2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação social eletrônica, telecomunicações e serviços postais, promovendo o acesso pela população e buscando as melhores condições de preço, cobertura e qualidade</li> </ul>	<p>2020</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reavaliação da regulamentação sobre direito dos consumidores dos serviços de telecomunicações;</li> <li>- Reavaliação do modelo de gestão da qualidade de serviços de telecomunicações</li> </ul>	Bienal 2019- 2020
ANEEL	<p>2018-2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover um ambiente regulatório favorável à inovação tecnológica;</li> <li>- Melhoria do serviço prestado ao consumidor;</li> <li>- Aprimoramento da comunicação com a sociedade.</li> </ul>	<p>2020</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniformização das ações relativas aos atendimentos e tratamentos das solicitações dos consumidores entre a ANEEL, as agências conveniadas e as concessionárias.</li> </ul>	Bienal 2020- 2021
ANAC	<p>2020-2026:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para o desenvolvimento sustentável da aviação civil;</li> <li>- Garantir a segurança da aviação civil;</li> <li>- Promover um acesso amplo aos serviços aéreos.</li> </ul>	<p>2020</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon/MJ para utilização do Sistema de Solução Alternativa de Conflitos Consumidor.gov.br, mantido pela Senacon por meio da plataforma tecnológica de informação, interação e compartilhamento de dados.</li> </ul>	Bienal 2019 -2020
ANS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020 - 2023</li> <li>- Otimizar os processos que impactam diretamente os beneficiários, operadoras e prestadores.</li> </ul>	<p>2020</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir o acesso do beneficiário aos serviços de saúde suplementar;</li> <li>- Promover o equilíbrio entre beneficiários, operadoras e prestadoras;</li> <li>- Zelar pela qualidade dos serviços prestados na saúde suplementar.</li> </ul>	Trienal 2019 -2021
ANVISA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- -2020- 2023</li> <li>- Promover o bem-estar, a cidadania e a inclusão social, com foco na igualdade de oportunidades e no acesso a serviços públicos de qualidade, por meio da geração de renda e redução das desigualdades sociais e regionais</li> </ul>	<p>2020</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir o acesso seguro da população a produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária.;</li> <li>- Aprimorar a satisfação do usuário com excelência no atendimento;</li> <li>- Aperfeiçoar a gestão do SUS visando a garantia do acesso a bens e serviços de saúde equitativos e de qualidade.</li> </ul>	Quadrienal 2017 -2020

# Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências

## ◆ Principais aspectos dos instrumentos de planejamento de cada agência

Agência	Plano Estratégico e Principais Diretrizes	Plano de Gestão Anual e Principais Metas Relacionadas à Defesa do Consumidor	Agenda Regulatória
ANA	2019-2022: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover um ambiente regulatório favorável à inovação tecnológica;</li> <li>- Melhoria do serviço prestado ao consumidor;</li> <li>- Aprimoramento da comunicação com a sociedade.</li> </ul>	2020 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicar de forma efetiva e transparente a atuação da ANA.</li> </ul>	Bienal 2020- 2021
ANP	2017-2020: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar o diálogo com os agentes regulados e a sociedade;</li> <li>- Alocar e utilizar recursos com eficiência e transparência;</li> <li>- Aprimorar a governança da ANP para o aumento da produtividade e da qualidade das entregas para a sociedade.</li> </ul>	2020 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atendimento em até 20 dias a 80% dos pedidos de informação direcionados para a ouvidoria da ANP.</li> </ul>	Bienal 2020- 2021
ANTAQ	2016-2020: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir a efetividade das atividades de regulação;</li> <li>- Fortalecer o relacionamento da ANTAQ com a sociedade;</li> </ul>	2020 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio ao controle social exercido pelos usuários dos serviços regulados pela ANTAQ.</li> </ul>	Bienal 2020- 2021
ANTT	2020-2030: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir a transparência ativa;</li> <li>- Fortalecer a imagem e a identidade institucional com foco na entrega de valor;</li> </ul>	2020 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos alternativos para resolução de controvérsias.</li> <li>- Regulamentação da adesão à Plataforma Consumidor.gov.br</li> </ul>	Bienal 2019 -2020
ANCINE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2017- 2020</li> <li>- Desenvolver e regular o setor audiovisual em benefício da sociedade brasileira.</li> </ul>	2020 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver o portal da ouvidoria;</li> <li>- Atendimento ao cidadão usuário;</li> <li>- Avaliação dos serviços prestados pela Agência.</li> </ul>	Bienal 2019 -2020



# Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências

## ◆ Processo decisório das Agências

Após a criação da Lei Geral das Agências Reguladoras, houve mudanças nos processos decisórios de algumas agências reguladoras. Antes da edição da lei, normas sobre organização e processos decisórios figuravam apenas nas normas que regem os princípios gerais dos setores regulados e de cada agência reguladora.

Quando se trata do processo decisório das agências reguladoras, encontramos divergências entre as diferentes leis-quadro e em como deve ser exercida a participação social nesta atividade. Enquanto as leis que criam e regem a ANEEL, ANATEL, ANP, ANTAQ, ANTT e ANAC preveem a obrigatoriedade da realização de consulta pública previamente à edição de normas, quando se trata de ANCINE, ANVISA, ANA e ANS ficava claro que estes mecanismos de participação possuem caráter facultativo.

Com o advento da lei, é possível identificar os benefícios adquiridos no que tange à uniformização do processo decisório e obrigatoriedade da participação social nos casos aplicáveis, além do esforço em garantir uma análise prévia dos impactos provenientes das soluções propostas para os problemas regulatórios, quando se tratar de mudanças relacionadas à normativos de interesse geral, ou seja, agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

## ▶ Análise de Impacto Regulatório - AIR

Com o passar dos anos, surgiu a necessidade de se criar uma ferramenta/procedimento adequado para avaliar os custos, benefícios e efeitos da regulação, que auxiliasse nas tomadas de decisões regulatórias pelos agentes públicos. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) preconiza a utilização da Análise de Impacto Regulatório aos seus países membros desde 1995, quando elaborou uma lista de verificação, com o propósito de orientar o exercício da regulação.

Com a regulamentação da Lei nº 13.848/2019, passou a ser exigida a utilização da Análise de Impacto Regulatório – AIR como ferramenta de avaliação prévia à edição dos atos normativos. Seus critérios e metodologias de aplicação são detalhados no Decreto nº 10.411 de 30 de Junho de 2020.

Contudo, mesmo antes da exigência do novo instrumento normativo, o uso da Análise de Impacto Regulatório já era um procedimento difundido nas agências reguladoras brasileiras, consoante à recomendação da OCDE. Todavia, o que faltava era a uniformidade e simetria na adoção e condução do procedimento. Na tabela a seguir pode ser verificada a utilização da AIR antes da regulamentação da lei.

# Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências

Agências	Utilização anterior à Lei nº13.848/2019	Instrumento Utilizado
ANATEL	SIM	Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.
ANEEL	SIM	Norma de Organização nº 40, aprovada pela Resolução Normativa nº 540, de março de 2013.
ANAC	SIM	Instrução Normativa nº 61/2012
ANS	SIM	Regimentos internos, aprovados pelas resoluções de nº 197/2009, nº 3.585/2014 e nº 3.000/2009.
ANVISA	SIM	Regimentos Internos, aprovados pelas resoluções de nº 197/2009, nº 3.585/2014 e nº 3.000/2009
ANA	NÃO	N/A
ANP	SIM	Grupo de trabalho para criar AIR com o tema “Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)”
ANTAQ	SIM	Regimentos Internos, aprovados pelas resoluções de nº 197/2009, nº 3.585/2014 e nº 3.000/2009.
ANTT	SIM	Regimentos Internos, aprovados pelas resoluções de nº 197/2009, nº 3.585/2014 e nº 3.000/2009.
ANCINE	SIM	Resolução de Diretoria Colegiada nº 52/13

A AIR fornece dados e provê informações importantes que podem esclarecer pontos relevantes e orientar as opiniões sobre determinados processos decisórios, legitimando as ações adotadas pela agência reguladora em questão, fortalecendo as decisões e conferindo mais segurança ao ambiente regulatório. A análise deve ser realizada antes da tomada de decisões, de modo a embasar tanto o processo decisório quanto o monitoramento e a avaliação posterior das ações regulatórias implementadas. Em resumo, fica claro que a AIR funciona como ferramenta de apoio essencial à tomada de decisão no âmbito da atividade regulatória do Estado, ao subsidiar o agente regulador com dados e informações relevantes sobre os possíveis impactos das opções em análise.

O Decreto nº 10.411 de 30 de Junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, prevê também a utilização da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), que tem como objetivo verificar os efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerando os objetivos pretendidos e os impactos observados sobre o mercado e a sociedade em decorrência da sua implementação. A Avaliação de Resultado Regulatório é uma fase muito importante do ciclo regulatório, pois, além de averiguar se todos os objetivos originalmente definidos foram alcançados, ela traz insumos para que a regulação continue passando por processo de evolução ao longo do tempo.

# Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências

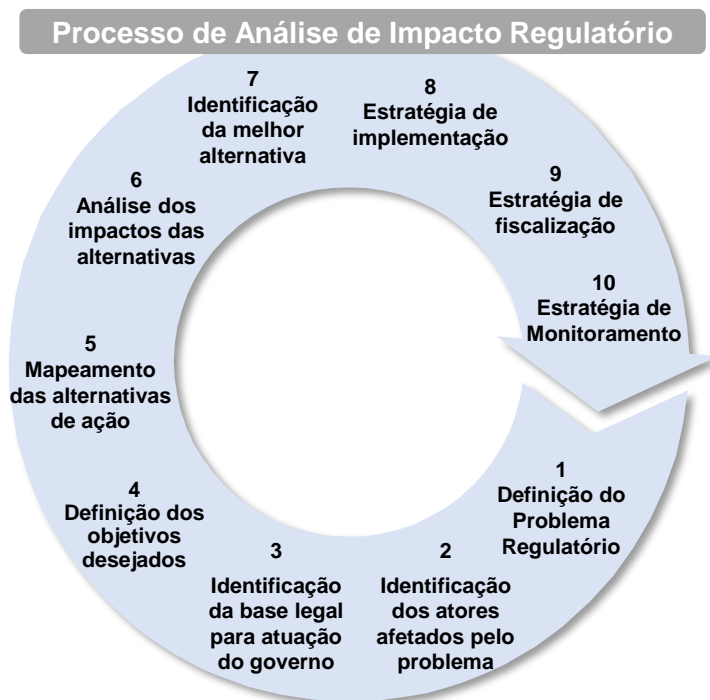
Mesmo que determinada regulação tenha passado por uma avaliação de impacto regulatório, os efeitos de uma regulação podem ser alterados por outras normas, regulações ou leis criadas ou alteradas posteriormente à sua entrada em vigor. Assim, no médio e longo prazo, uma regulação que inicialmente era efetiva e eficaz pode ficar ultrapassada ou inadequada, fatores que justificam a utilização de forma contínua da ARR.

Ainda, o Decreto indica as situações em que a execução da AIR pode ser dispensada.

## ◆ Fases para elaboração da Análise de Impacto Regulatório- AIR

Em muitos casos, as decisões regulatórias são tomadas a partir de informações limitadas e sem considerar de forma adequada quais grupos serão afetados e de que modo. A identificação de um problema regulatório por si só não é obrigatoriamente uma justificativa para a intervenção governamental. A AIR não deve ser entendida como uma mera comparação entre alternativas de intervenção. Antes disso, a AIR deve buscar entender a natureza e a magnitude do problema regulatório, definir quais os objetivos pretendidos pelo regulador e analisar se algum tipo de intervenção é de fato necessária. Somente após esta reflexão inicial, parte-se para a identificação e análise de possíveis alternativas de ação, de modo a permitir que a melhor escolha possível seja realizada.

De acordo com o documento "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR", a Casa Civil indica como boa prática que o procedimento de execução da AIR seja composto pelas etapas indicadas a seguir, com o objetivo de garantir sua aplicação criteriosa:



# Instrumentos de planejamento, avaliação de impacto regulatório e processos decisórios das agências

---

A conclusão das análises realizadas deve ser registrada no Relatório de AIR, que será base para análise da diretoria colegiada ou conselho diretor da agência reguladora em questão.

Conforme estabelecido na lei, todas as decisões da agência reguladora devem conter a indicação da fundamentação em que foi baseada, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos. Em posse do Relatório de AIR, ou documentos aplicáveis nos casos em que a AIR pode ser dispensada, cabe à diretoria colegiada ou conselho diretor manifestar-se quanto à continuidade do procedimento administrativo, caso que ensejará a realização de consulta/ audiência pública.

É notória a gama de benefícios que foram adicionados ao processo de atuação das agências reguladoras, considerando todos os aspectos mencionados anteriormente. A Lei Geral das Agências Reguladoras apresenta avanços ao estabelecer exigências de transparência e eficiência nos processos de gestão e decisório das agências reguladoras. O próprio processo de execução da AIR, ao proporcionar que as partes afetadas pelo problema regulatório sejam ouvidas, permite um melhor entendimento dos objetivos a serem alcançados e uma garantia de atuação mais assertiva da agência reguladora.

Em entrevistas realizadas com as agências reguladoras, foi unânime o posicionamento de que, de fato, esses novos instrumentos têm trazido ganhos perceptíveis ao processo decisório e de planejamento. Contudo, a robustez que foi trazida pela lei à execução do processo decisório ainda causa dificuldades na operacionalização dos instrumentos por parte das agências, que acreditam precisar de uma melhor estruturação para se adaptar às novas normas.



3

**Instrumento de  
proteção e defesa  
do consumidor  
nos setores  
regulados**

# Instrumento de proteção e defesa do consumidor nos setores regulados

---

Diante das transformações observadas no mercado dos setores regulados, aspectos específicos na prestação do serviço surgem, criando a necessidade de instrumentos de proteção e defesa do consumidor em um contexto diferente do habitual.

A integração de discussões sobre a defesa do consumidor na atividade regulatória depende da aproximação das agências às demandas e problemas enfrentados pelos consumidores no dia-a-dia, para que haja um adequado atendimento ao consumidor individual. Apesar de não solucionar individualmente os casos levantados pelos consumidores, como os PROCONS, as denúncias feitas para as agências reguladoras são essenciais para tornar o problema conhecido e melhorar a qualidade dos serviços, podendo funcionar como importante fonte para elaboração de atos regulatórios e para melhor focar as atividades fiscalizatórias.

Dessa forma, os canais de atendimento ao consumidor disponibilizados pelas próprias agências atuam como importantes instrumentos de fortalecimento da relação com o consumidor, não somente com o objetivo de resolver os problemas apresentados, mas também atuar de forma a evitá-los.

## ◆ **Utilização dos Instrumentos de Defesa do Consumidor em Concordância com a Legislação**

A Lei nº 13.460/2017, também conhecida como 'Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público' ou 'Lei das Ouvidorias', tida como um dos principais complementos à Lei de Acesso à Informação, veio a regulamentar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, disciplinando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica da qualidade dos serviços.

Dentre os principais aspectos da lei, o fortalecimento do papel das Ouvidorias, cuja constituição e atribuições estão também regulamentadas na Lei nº 13.848/2019, como principal canal de entrada de manifestações dos cidadãos, a criação da Carta de Serviços ao Usuário e a possibilidade de avaliação dos serviços por parte dos cidadãos, reforçam a tendência de orientação dos instrumentos normativos na busca pela melhoria do atendimento ao usuário, garantindo a adequação da prestação do serviço e, conseqüentemente, atuando no fomento à melhoria regulatória.

Partindo da prerrogativa legal da necessidade de avaliação do serviço prestado e considerando sua relevância enquanto mecanismo de salvaguarda da defesa do consumidor na atividade regulatória, os canais de atendimento tornam-se instrumentos valiosos na coleta de informações essenciais, tais como: satisfação do usuário com o serviço prestado, qualidade do atendimento prestado ao usuário, cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação do serviço e quantidade de manifestações de usuários.

# Instrumento de proteção e defesa do consumidor nos setores regulados

## ◆ Instrumentos de Proteção e Defesa do Consumidor

As grandes evoluções tecnológicas e as relações que os cidadãos podem estabelecer via internet têm modificado o comportamento do consumidor e a forma como ele se relaciona com as empresas. A facilidade de disseminação da informação faz com que o cliente seja cada vez mais crítico e conhecedor de seus direitos. Com o consumidor assumindo papel preponderante nas relações de consumo, é fundamental que a atenção dispensada ao seu atendimento seja fator prioritário e constitutivo de expressivo diferencial, cabendo às empresas reconhecer sua significativa importância.

Visando um melhor atendimento, as organizações vêm disponibilizando uma variedade de canais para atender às demandas de consumidores, buscando agilizar a resolução de eventuais dúvidas e problemas, além de atender às normas aplicáveis.

Entre eles estão, em primeira instância, o atendimento presencial, as centrais de atendimento e o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC), com a função de orientar, esclarecer dúvidas e responder às solicitações primárias de clientes e consumidores. Em segunda e última instância, estão as Ouvidorias, cujo objetivo é mediar soluções que promovam a resolução da situação conflituosa, atuando de forma isenta e independente.

A tabela a seguir classifica os principais meios utilizados pelas empresas como canais de contato:

Canais Diretos	Canais Indiretos
Telefone	Sites de reclamação
Atendimento Presencial	Órgãos reguladores
E-mail ou Chat	Órgãos de proteção de defesa do consumidor
Redes sociais	Poder Judiciário
Autoatendimento	

Apesar de classificada perante o mercado como um dos canais indiretos de contato com os consumidores, as próprias agências reguladoras dispõem de canais de atendimento aos consumidores.

Quando o setor do qual a empresa faz parte é regulado, o consumidor tem a opção de registrar queixas diretamente nos canais dos órgãos reguladores, que as repassam para as empresas e estabelecem prazos e parâmetros de resposta, de acordo com a legislação pertinente.

Como mencionado anteriormente, além de servir como ferramenta de aproximação com os consumidores, os canais de atendimento atuam também como ferramenta de gestão. A adequada interpretação do conjunto de manifestações apresentadas ao órgão por iniciativa dos interessados, sem que haja qualquer tipo de solicitação por parte da agência, oferece ao regulador sensibilidade sobre quais questões ou situações têm sido motivos de demandas recorrentes.

# Instrumento de proteção e defesa do consumidor nos setores regulados

A matriz a seguir apresenta os principais canais de atendimento disponibilizados por cada uma das agências reguladoras analisadas.

	Matriz de Canais de Atendimento									
	ANATEL	ANEEL	ANAC	ANCINE	ANA	ANTAQ	ANTT	ANS	ANP	ANVISA
Presencial	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Telefone/Ura	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Web Formulário	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓
E-mail	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓
Aplicativo	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗
Whatsapp	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗
Webchat	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Redes Sociais	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗

Com base no exposto na Matriz de Canais de Atendimento, podemos observar que:

**100%**

Das Agências analisadas oferecem atendimento presencial e via Telefone/Ura para os seus consumidores;

**60%**

contemplam a possibilidade de abertura de chamados via Web Formulário;

**40%**

permitem a abertura de chamados via E-mail.

&

**30%**

Das Agências apresentam mecanismos de comunicação via aplicativo próprio.

**Webchat & WhatsApp**

São canais não utilizados pelas Agências Reguladoras;

&

**20%**

Utilizam redes sociais como fonte de interação com os seus consumidores.

É importante que os canais de atendimento mais contemporâneos, como Aplicativos, WhatsApp, Webchat e Redes sociais, sendo elas ferramentas mais tecnológicas, possam ser incluídos no rol de ferramentas de interação e canais de atendimento disponibilizados pelas Agências Reguladoras. O novo perfil de consumo, impulsionado pelo avanço da tecnologia propicia um ambiente interessante para uma coleta de dados mais tempestiva dos consumidores, por parte das Agências e agentes regulados, atuando como importantes instrumentos de fortalecimento da relação com o consumidor.

É preciso reforçar a utilização desses canais com o intuito de beneficiar as práticas de gestão, o relacionamento com as prestadoras de serviço e com o consumidor final. A partir dos dados coletados, podem ser gerados: relatórios que venham a ser disponibilizados às prestadoras de serviço, apresentando as causas-raiz dos problemas enfrentados pelos usuários do seu setor, bem como a utilização do seu depoimento como forma de tangibilizar o a sua realidade.



# Instrumento de proteção e defesa do consumidor nos setores regulados

---

Isso pode proporcionar às Agências uma atuação sinérgica entre estas e as prestadoras de serviço, na resolução dos problemas dos seus consumidores; a construção de uma agenda regulatória mais transparente e colaborativa, levando em consideração as reais demandas da sociedade, e os envolvendo, de forma mais tempestiva, na avaliação da regulação e dos benefícios esperados.

No que tange a ferramentas de gestão e de melhoria de performance da atuação da Agência e dos agentes regulados, podem ser gerados indicadores de qualidade do serviço, evidenciados a partir dos índices e manifestações levantadas pelos próprios consumidores. A prática pode reforçar o papel educativo da Agência, incentivando os consumidores a utilizarem melhor os canais de atendimento e repassando, às prestadoras, informações relevantes à sua atuação.

Podem ainda utilizar as diversas informações obtidas para gerar melhorias nos processos de judicializações, melhorando o tempo de resposta ou passando a atuar de forma menos punitiva, coordenando os órgãos regulados na tomada de decisão inerente à resolução de problemas.

## ◆ Instâncias para tratamento de demandas consumeristas

A desjudicialização dos conflitos tem sido um tema recorrente na pauta do Poder Judiciário nos últimos anos. Desde 2004, o Conselho Nacional de Justiça disponibiliza relatórios através do painel “Justiça em Números”, que apontam que, apenas no ano de 2019, foram contabilizados mais de 6,5 milhões de novos casos relacionados ao Direito do Consumidor.

Os litígios derivados de conflitos de consumo surgiram como um dos principais causadores do acúmulo de ações judiciais nas varas e tribunais brasileiros, fato que elevou os custos do poder judiciário e burocratizou mais ainda o processo de resolução de conflitos com os consumidores. Em 2019, foi implementado um programa piloto para integração do PJe (Processo Judicial Eletrônico) com a plataforma Consumidor.gov.br, possibilitando uma negociação direta entre o consumidor e a empresa, sem interferir no andamento da ação em si. Essa, assim como as formas alternativas de resolução de conflitos, tratadas em relatório apresentado anteriormente, são propostas para se buscar uma solução mais rápida para o conflito de consumo.

Assim, é importante que haja uma divulgação mais ampla das alternativas disponibilizadas pelas empresas e órgãos para solução dos conflitos, apresentando inclusive as deferentes instâncias de atuação. Adicionalmente, essa prática preventiva ainda preservará a imagem da empresa de eventuais desgastes.



# 4

Posição das agências  
reguladoras na  
organização  
administrativa brasileira e  
aspectos jurídicos do  
funcionamento das  
agências

# Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira e aspectos jurídicos do funcionamento das agências

---

As Agências Reguladoras apresentam um papel importante no que tange à implementação de políticas públicas e ao relacionamento dos entes regulados e consumidores do setor. Essas instituições compõem a organização administrativa pública federal e possuem aspectos jurídicos específicos ao seu funcionamento.

As Agências reguladoras se posicionam na organização administrativa brasileira de forma estratégica e independente nos setores em que atuam, possuindo um regime jurídico-administrativo caracterizado como Autarquias Especiais. Esse regime possibilita maior autonomia gerencial, orçamentário e financeiro em relação ao governo.

Diante das transformações da economia, tecnologia e também de governos, o papel das Agências passou por modificações incrementais, porém, se manteve forte na sua missão de regular, fiscalizar e supervisionar setores específicos da economia, mantendo-se preservado sua independência.

Ao longo dessa transformação foi possível observar outros aspectos: a entrada do consumidor como parte integrante da regulação e o desenvolvimento do SNDC; o papel das Agências na melhoria da experiência do consumidor e fiscalização do setor, junto aos agentes regulados, bem como os benefícios da sua atuação para as diversas partes interessadas: Administração Pública, SNDC, Agentes Regulados e Consumidores finais.

## ◆ Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira

Como parte integrante do Executivo, na arquitetura constitucional brasileira, se fazem necessários órgãos responsáveis por executar as políticas definidas pelo núcleo estratégico do Poder Executivo. Surgem então as Autarquias, instituições que prestam um serviço autônomo, criadas por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executarem atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Estas instituições podem ser classificadas entre comuns e especiais. As comuns estão sujeitas a uma disciplina jurídica sem qualquer especificidade, não possuindo autonomia no tocante à definição da estrutura de Organização e Gestão, como cargos em comissão e funções gratificadas. As especiais são regidas por disciplinas específicas, cuja característica seria a de atribuir prerrogativas especiais e diferenciadas a certas autarquias, com autonomia administrativa que lhe compete: solicitar autorização para a realização de concursos públicos, fundamentadas em estudos de dimensionamento e alterações nos planos de carreira de seus servidores; e celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor, entre outros.

# Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira e aspectos jurídicos do funcionamento das agências

Segundo a Lei nº 13.848/2019, a natureza especial conferida as Agências Reguladoras como Autarquias Especiais é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Além disso, a concessão de poderes aos seus dirigentes deve conceder estabilidade do seu mandato a fim de que estes não sejam influenciados politicamente e busquem cumprir com os objetivos previstos na sua legislação. Apesar de estarem vinculadas aos diversos Ministérios, as Agências devem possuir personalidade Jurídica própria, executando as atividades da administração pública; devem demonstrar decisões com a presença de um rigor técnico e que busquem sanar as falhas existentes no mercado em atendimento às suas leis de criação, conforme o quadro abaixo:

Ministério	Agência	Legislação
Ministério das Comunicações	Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997
Ministério de Minas e Energias	Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	Lei nº 9.427, de dezembro de 1996
Ministério da Defesa	Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	Lei nº 11.182 de setembro de 2005
Ministério da Saúde	Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.
Ministério da Saúde	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999
Ministério do Desenvolvimento Regional	Agência Nacional de Águas – ANA	Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000
Ministério do Turismo	Agência Nacional do Cinema - ANCINE	Medida Provisória nº 2228 de setembro de 2001
Ministério de Infraestrutura	Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001
Ministério de Infraestrutura	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001
Ministério de Minas e Energias	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997

## ◆ Aspectos Jurídicos do funcionamento das Agências

As agências reguladoras, autarquias especiais constituídas para regular, fiscalizar e supervisionar setores específicos da economia, contam ainda com algumas autonomias excepcionais ou aspectos jurídicos específicos ao seu funcionamento: a sua Diretoria é nomeada pelo Presidente da República, após indicação pelo Poder Executivo e aprovação pelo Senado Federal; a Diretoria fica submetida à regime de quarentena, após término do mandato, a fim de manter o sigilo das informações obtidas; a Agência pode estabelecer a sua própria organização interna com a possibilidade de alterar o quantitativo e a distribuição dos cargos e funções comissionados, sem aumento de despesas.

# Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira e aspectos jurídicos do funcionamento das agências

Como órgãos da administração indireta, as Agências Reguladoras podem ser classificadas em dois tipos: Agências de Estado e Agências de Governo.

Agências de Estado se caracterizam como instituições atuantes na regulação de serviços públicos, em setores com imperfeições de mercado e presença de investidores. Estas Instituições regulam e controlam as atividades que são objeto de concessão, permissão ou autorização, como os serviços de telecomunicações, distribuição de energia elétrica e transporte; e podem também atuar na concessão de exploração de bens públicos como rodovias, petróleo e outras riquezas minerais.

Já as Agências de Governo assumem papéis de autarquias que executam e desdobram as diretrizes das políticas públicas de natureza executiva, por meio da regulação social. Ainda, exercem o poder de polícia com a imposição de limitações administrativas como a fiscalização e a repressão dos agentes do setor.

Essas especificações, além de estabelecerem uma divisão clara dos papéis dos seus diversos agentes, garantem autonomia, segurança da informação, transparência e integridade na forma de atuação das Agências.

Abaixo, ressaltamos algumas dessas especificidades das Agências Reguladoras no que tange ao processo de indicação do corpo Diretor, tempo de duração do mandato, possibilidade de recondução e período de quarentena, tempo estabelecido em lei onde são vedadas quaisquer atividades, por parte dos ex-Diretores, após o término ou exoneração do mandato.

Agência	Processo de Indicação	Duração do mandato	Possibilidade de Recondução	Período de Quarentena
ANATEL	Indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos	Vedada a recondução	1 ano
ANEEL	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos	Vedada a recondução	1 ano
ANAC	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos	Vedada a recondução	1 ano
ANS	Indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos	Vedada a recondução	1 ano
ANVISA	Indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos, não coincidentes	Vedada a recondução	1 ano
ANA	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos, não coincidentes	Vedada a recondução	6 meses

# Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira e aspectos jurídicos do funcionamento das agências

Agência	Processo de Indicação	Duração do mandato	Possibilidade de Recondução	Período de Quarentena
ANCINE	Indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos, não coincidentes	Vedada a recondução	Não observado
ANTAQ	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos, não coincidentes	Vedada a recondução	1 ano
ANTT	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos, não coincidentes	Vedada a recondução	1 ano
ANP	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal	5 anos, não coincidentes	Vedada a recondução	1 ano

## ◆ O funcionamento das Agências e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

A atuação das Agências como órgãos reguladores afeta diretamente o dia-a-dia dos consumidores. Com o intuito de fiscalizar e guiar o mercado, essas instituições buscam ainda, corrigir falhas como o desequilíbrio de poder entre fornecedores e consumidores, sendo estes a parte mais vulnerável da relação.

Mesmo tendo um impacto considerável no relacionamento das partes interessadas do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, muito se questiona se as Agências integram oficialmente esse sistema.

Ao longo do seu processo de construção, foram observados diversos fatores: o seu surgimento ocorreu em concomitância ou após os movimentos de privatização dos serviços públicos; houve uma priorização da regulação econômica que pauta os esforços do governo em garantir o funcionamento do mercado, a prevenção à geração de monopólios; e o estabelecimento de regras de entrada, permanência e saída dos agentes do setor.

Com foco na regulação econômica dos setores regulados, a atuação das Agências proporciona uma coleta de informações precisa acerca da atuação dos prestadores de serviço e demais agentes do setor. Com base em sua especialidade no setor de atuação, as Agências possuem *know-how* relevantes para o estabelecimento de critérios de qualidade na prestação de serviço. O desenvolvimento do setor, as boas-práticas e os critérios de qualidade da prestação do serviço estabelecidos a partir da atuação das Agências estimulam a concorrência dos setores regulados, bem como criam benefícios para a proteção do consumidor, parte hipossuficiente na relação econômica.

# Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira e aspectos jurídicos do funcionamento das agências

---

Contudo, ao considerar uma possível incorporação das Agências ao SNDC, é preciso observar o atendimento à Lei das Agências e os seus aspectos jurídicos de funcionamento: personalidade Jurídica própria com ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira; decisões independentes pautadas em requisitos técnicos e que busquem sanar as falhas existentes no mercado, em atendimento às suas leis de criação.

Apesar de existirem restrições à uma possível incorporação das Agências ao SNDC, a sua inserção no sistema pode gerar alguns benefícios: um ambiente de maior colaboração e mecanismos de coordenação através do desenvolvimento de uma estratégia que harmonize e integre as Agências e todo o Sistema com diretrizes e instrumentos que proporcionem uma melhor articulação, principalmente quando o assunto regulado afeta os interesses dos consumidores; e a uniformização da construção e divulgação ampla da agenda regulatória, incentivando a participação de todas as Agências, e que os aspectos que as constituem sejam uniformes.

No atual contexto de funcionamento das Agências é possível observar uma regulação que beneficia o consumidor. Apesar de não serem integrantes oficiais do SNDC, as legislações vigentes regulamentam a utilização de instrumentos de proteção e defesa do consumidor, tais como: pesquisa de satisfação, canais de atendimento e resolução de manifestações, como SACs, Ouvidorias, etc., incentivando a transparência da informação. Incluem também instrumentos da prestação de contas e do controle social com a especificação de relatórios e informações que devem ser divulgados; e ações de fomento à participação social na construção da regulação, via a criação dos comitês de usuários entre outros instrumentos do Governo Federal.

Diante do atual papel exercido pelas Agências é preciso ressaltar os benefícios gerados às diversas partes envolvidas nessa conjuntura. Nesse contexto, as Agências necessitam da manutenção de sua independência, com uma atuação desvinculada de influências políticas, focando no ajustes das falhas de mercado e na promoção dos seus diversos agentes, por meio das regulações econômica e social.

Para o consumidor, parte essencial dessa cadeia de relacionamentos, são gerados ganhos na sua participação, pois estes passam a contar com órgãos que fornecem suporte ao desenvolvimento do setor e estimulam a adequação às mudanças tecnológicas e de hábitos de consumo, como a criação de instrumentos e mecanismos que permitem envolver o consumidor na tomada de decisão relacionada à formação e ajustes da regulação, tornando esse ambiente mais célere e focado em modificações mais específicas às demandas dos consumidores.

O papel exercido pelas Agências Reguladoras é de suma importância para os Agentes da Administração Pública e os Órgãos atuantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Como Autarquias, as Agências desdobram as diretrizes das políticas públicas criadas pelos núcleos estratégicos do Poder Executivo e garantem uma atuação independente que visa equilibrar e sanar as fragilidades de mercado; e, como Órgãos reguladores, garantem uma maior segurança para os atores dos sistemas em que estão inseridas: os consumidores, as empresas prestadoras de serviço, os investidores e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

# Posição das agências reguladoras na organização administrativa brasileira e aspectos jurídicos do funcionamento das agências

---

Os seus aspectos jurídicos são importantes neste contexto, pois garantem uma maior autonomia e independência no que tange às demais partes envolvidas, reforçando a importância de uma regulação baseada em termos técnicos e livre de vieses políticos. O ambiente regulatório ganha maior celeridade, pois conta com a presença de um intermediário com competências normativas e que torna a regulação e a sua atualização mais ágeis e objetivas, permitindo que os setores tenham as suas transformações acompanhadas e também estimuladas por agentes com competências técnicas adequadas.

A sociedade e o Poder Executivo são beneficiados por agentes que executam as diretrizes das políticas públicas com aspectos jurídicos específicos ao seu funcionamento e que garantem uma divisão clara na execução das regulações social e econômica. Contudo, os papéis, poderes e formas de atuação precisam ser preservados a fim de estimular o equilíbrio e o progresso das relações estabelecidas na organização administrativa brasileira.





5

**Relação com  
os Ministérios e  
outras  
Agências**

# Relação com os Ministérios e outras Agências

## ◆ Relação com os Ministérios

Conforme demonstrado no capítulo anterior, as Agências tem por atributo personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios. Consideradas autarquias especiais de acordo com a Lei nº 13.848/2019, são caracterizadas pela ausência de tutela ou subordinação hierárquica. Ou seja, apesar de estarem vinculadas aos diversos Ministérios, as Agências devem possuir autonomia para executar suas atividades.

Está também previsto na Lei de Criação o Contrato de Gestão, adotado por algumas Agências, que tem como objetivo ser utilizado para acompanhar a implementação de “metas de transparência”, considerando os prazos para o estabelecimento de ouvidorias, padronização dos projetos de consulta pública e atendimento a solicitações dos agentes e consumidores. A formalização da relação entre a administração direta e as agências ressalta também a importância de desenvolverem entre si mecanismos visando facilitar a previsão do fluxo de recursos orçamentários e financeiros disponíveis para as agências.

O papel dos Ministérios, segundo Decreto-Lei nº 200/67, é harmonizar as políticas e programas governamentais com as operações dos órgãos administrativo, coordenar as políticas interministeriais, buscar maior eficiência e menos desperdício de recursos públicos na realização de tarefas. Diante disso, ao levar em consideração o texto explícito no decreto especificando suas capacidades, não é excluído a possibilidade que ao orientar, coordenar e supervisionar os órgãos, a competência ministerial se estenda para além da Administração Direta, sobrepondo-a a entidades da Administração Federal indireta, incluindo as autarquias vinculadas ao Ministério.

No caso das Agências, dada a natureza de sua atuação, é preciso que o seu conhecimento seja mais segmentado, voltando-se exclusivamente para os setores inseridos no ambiente de sua regulação, visto que elas possuem uma melhor percepção sobre a prestação de serviço em cada setor. A atuação independente da Agência, é necessária para que haja um olhar neutro para as empresas reguladas e o para consumidor, sem o viés político. Assim, cabe ao Ministério, nesse cenário, avaliar as particularidades de cada agência dentro de um contexto mais abrangente.

É de extrema relevância, ressaltar que a relação entre os ministérios e as agências deve consistir sempre de forma mútua, de modo que as agências funcionem de forma autônoma e como fontes de informação de seus setores mas ainda assim colaborando para que o Estado desenvolva um plano que articule todas as áreas da economia e priorize as mais importantes, desenvolvendo então planos que serão refletidos em diferentes políticas setoriais e serão realizadas justamente pela atuação ramificada dos órgãos reguladores. Desse ponto, entende-se a importância da comunicação clara entre agência e o executivo, pois proporciona ao Estado recursos e meios necessários para intervir de forma eficaz na ordem econômica.

Existem dois aspectos que podem ser utilizados para garantir a autonomia e a independência das agências. Em primeiro lugar, a ferramenta de Análise de Impacto Regulatório não deve ser usada para fins políticos e como forma de influenciar e controlar a decisão das agências reguladoras. Além disso, a estrutura administrativa para realizar a análise de impacto regulatório deve ser claramente definida e não deve aumentar a burocracia existente na administração pública.

# Relação com os Ministérios e outras Agências

## ◆ Relação com outras Agências

Ao longo dos anos a modificação no comportamento do consumidor prevê que em determinado momento, ocorra intersecção entre os setores regulados. Havendo assim, a necessidade de um relacionamento entre as Agências para que haja compartilhamento de informações e conhecimentos, bem como a troca de experiências com o objetivo de promover melhores praticas para os temas de interesse em comum.

O quadro abaixo exemplifica alguns temas que exigiram das Agências, certa flexibilidade e abertura para alinharem a melhor forma de acompanhar as mudanças nos setores, levando em conta o quanto afeta o consumidor.

Agências Reguladoras	Ações
ANEEL, ANATEL e ANP	Resolução Conjunta nº 2/2001 – Regulamento Conjunto de Resolução de Conflitos
ANVISA e ANS	Acordo de Cooperação Técnica - 2017
ANAC e ANATEL	Regulações sobre o uso de Drones no Brasil - 2017
ANATEL e ANEEL	Resolução Conjunta nº 4/2014 – Compartilhamento de postes
ANATEL e ANCINE	Estudo de regulamentação conjunta contra a pirataria de vídeo na internet

Além das mudanças no setor, o canal aberto entre as Agências também é importante para propiciar o debate de temas regulatórios, a uniformização de posicionamentos, e desenvolvimento de conhecimentos técnicos.

Para dar suporte a essa necessidade, existem mecanismos que facilitam esses encontros. É o caso da Rede de Articulação das Agências Reguladoras (RADAR), a Associação Brasileira das Agências Reguladoras (ABAR), o Conselho de Usuários – CGU, alguns fóruns e debates realizados por iniciativa das próprias Agências, a própria Senacon, que busca promover e coordenar diálogos setoriais com diversos órgãos e Agências e também é a Secretaria Executiva do Colégio de Ouvidores, que estimula a criação de ouvidorias com autonomia e independência para exercer suas competências junto aos órgãos e as entidades de proteção e defesa, criando assim mais um canal de diálogo entre as Agências com foco no consumidor. A partir desses diálogos é possível prevenir conflitos de consumo e melhorar a qualidade dos serviços regulados para os consumidores.



6

**Relação com  
os poderes  
Legislativo e  
Judiciário**

# Relação com os poderes Legislativo e Judiciário

Como é de notório conhecimento, o sistema constitucional brasileiro aderiu à separação entre as três esferas do poder, sendo eles: o Executivo, que executa as leis existentes e administra o Estado, o Legislativo, que tem a função de criar e aprovar leis, além de fiscalizar o Executivo, e o Poder Judiciário, que tem a função de interpretar as leis e julgar os casos aplicando-as. Nesse capítulo, o foco será os poderes Legislativo e Judiciário e suas relações com as agências reguladoras.

## ► Relação das agências reguladoras com o Poder Legislativo

Para melhor compreendermos a relação das agências com o Poder Legislativo, primeiramente, é importante lembrarmos o papel das Agências Reguladoras: autarquias sob regime especial com autonomia e que exercem o papel de regulamentação, fiscalização, e normatização/controle da prestação de serviços/produtos de interesse público. Segundo o Idec, suas principais funções, além das supracitadas, são: o levantamento de dados sobre o mercado de atuação, a execução atividades que promovam a defesa do direito do consumidor, a gestão de contratos de concessão de serviços públicos delegados e o incentivo à concorrência, entre outras.

Especificamente, a característica de autonomia das agências está baseada nos seguintes pilares: independência política dos gestores, com o caráter técnico predominando na escolha dos dirigentes, independência técnica de decisão, independência normativa, necessária para que a regulação ocorra de forma satisfatória e independência gerencial orçamentária e financeira.

Conforme mencionado anteriormente, o Legislativo é o poder encarregado pela elaboração das leis no país, contudo, ao longo dos anos, surgiu o fenômeno das “delegações legislativas”, que, como o nome sugere, é a delegação, às outras entidades, da atribuição de elaborar normas, concedendo o poder de “legislar”. Esse conceito de transferência da função normativa do órgão responsável originalmente para outro com competência técnica para mitigar os conflitos específicos chama-se “deslegalização”.

E, é nesse contexto que as agências reguladoras estão inseridas: a competência normativa que as foi atribuída é condição necessária para que haja uma atuação e atualização mais ágil e objetiva nas regulações específicas de seus respectivos setores, questões essas que, geralmente, necessitam de maior profundidade de análise técnica. Portanto, dado o cenário e devido à dificuldade de normatizar ou atualizar normas diretamente dos setores abertos à iniciativa privada por parte do Legislativo, as agências exercem esse papel permitindo maior celeridade e prestando sua expertise técnica para o processo de elaboração de regulações.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar que estas atribuições das agências não são autorizações para que o órgão substitua o legislador, alterando ou sobrepondo as leis. Conforme os fundamentos dos art. 49 e 70 da Constituição Federal, nenhuma entidade pode sobrepor ou conflitar normas e disposições constitucionais/legais publicadas pelo Congresso Nacional. Ou seja, a atribuição de normatizar das agências deve ser desempenhada com obediência aos regulamentos existentes em lei, utilizando-as como limitadores para a criação das regulações do setor, além de não ultrapassar os limites estabelecidos pelo Legislativo.

Ocorre que, mesmo não invadindo a esfera do Poder Legislativo, existem conflitos entre as regulações das Agências Reguladoras e as leis promulgadas pelo Legislativo. Isso pode

# Relação com os poderes Legislativo e Judiciário

---

ocorrer por diversos motivos, sobretudo devido à desatualização das leis ao longo dos anos, ao colocarmos em perspectiva o desenvolvimento do mercado regulado e as mudanças de hábitos dos consumidores.

Corroborando com o entendimento acima, podemos citar a Lei nº 6.360/1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos: seu art. 18 prevê que "O registro de drogas, medicamentos e insumos farmacêuticos de procedência estrangeira dependerá, além das condições, das exigências e dos procedimentos previstos nesta lei e seu regulamento, da comprovação de que já é registrado no país de origem". Essa lei foi promulgada em período anterior à existência da ANVISA, além de não considerar o crescimento e de desenvolvimento do setor. Em 2016, a ANVISA foi aceita no Comitê Gestor do ICH (*International Council on Harmonization of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use*), que é referência mundial e reúne autoridades reguladoras e associações de indústrias farmacêuticas de países com Japão, Canadá, EUA e Europa para discutir aspectos técnicos e científicos para o registro de medicamentos. Ou seja, nessa perspectiva, entende-se que o registro prévio internacional é desnecessário e atrasa o processo de legalização nacional dos medicamentos. Esses fatores indicam uma necessidade de atualização dessa lei com a finalidade de tornar o setor menos burocrático nesses aspectos e evitar prejuízos ao consumidor.

Contudo, apesar de as agências possuírem autonomia para normatizar os setores e algumas leis necessitem de atualização, o Poder Legislativo permanece soberano por tratar-se de um instrumento da Constituição para garantir a segurança de atuação das agências. Ele possui uma visão de conjunto que permite opinar sobre a coerência das normas editadas pelas agências, com a prerrogativa de anulá-las caso estejam em discordância com as leis pré-existentes ou quando estas invadem outras esferas.

O Legislativo ainda detém o poder de especificar novas competências para essas entidades, redirecionando seus papéis com a possibilidade de expandir ou reduzir seus escopos de atuação. Ou seja, apesar da existência do fenômeno de "deslegalização", as regulações das agências são submetidas à fiscalização pelo Poder Legislativo *à posteriori*: o que torna o processo regulatório célere e minimiza burocracias, ao evitar que as normas das agências necessitem de chancela ou crivo para serem publicadas. Isso só é possível devido à capacidade técnica e *expertise* que as agências reguladoras possuem.

Nesse diapasão, é importante ressaltar que mesmo que as agências tenham como imposição os limites normativos, é necessário que o Legislativo crie métodos eficientes para seu controle, garantindo que essas entidades cumpram seus deveres estabelecidos por lei, devido à sua extrema relevância na importância na função regulatória e no relacionamento com os setores.

Por outro lado, a mesma limitação imposta sobre as agências também deve ser levada em consideração ao tratarmos do Legislativo, à medida que este pode vir a causar entraves na atuação das agências. Esses entraves podem ocorrer, como dito anteriormente, através da edição de normas que afetam a competência das agências e através da ampliação/redução do seu escopo de atuação. Ademais, o Legislativo ainda pode interferir em seu processo decisório e na sua estrutura organizacional, o que influencia na atuação da agência.

Em outras palavras, dado esse contexto, pode-se observar que a independência regulatória das agências não é absoluta, mas sim uma questão de grau. Os limites de atuação dessas entidades devem ser respeitados e deve haver harmonia com as normas que constituem o ordenamento jurídico, no qual todos os atores devem estar comprometidos com sua contribuição na função de regular.

# Relação com os poderes Legislativo e Judiciário

---

Portanto, vale destacar que, em suma, a importante fonte de legitimidade possuída pelas agências reguladoras, que são parte integrante do Poder Executivo na arquitetura constitucional brasileira, é a sua especificidade técnica, que não é detida nem pelos legisladores, nem pelos tribunais. E, mesmo estando sujeitas aos mecanismos de fiscalização do Legislativo e seus limites normativos, elas se fazem necessárias na interação com outros entes do governo devido, principalmente, à sua capacidade técnica em relação aos setores regulados que é requisito básico para a função regulatória e para garantir a continuidade e celeridade das “políticas regulatórias”.

Além disso, como mencionado, deve haver um equilíbrio entre a forma de atuação das agências e do Poder Legislativo para que se tenha uma efetiva governança da regulação. Para isso, podem ser criados alguns mecanismos institucionais que sejam capazes de impossibilitar o abuso de poder pelas partes e, ao mesmo tempo, manter os aspectos jurídicos das agências.

Por fim, os mecanismos devem ser elaborados em conjunto, de forma que ambos os órgãos contribuam com informações relacionadas à sua respectiva atuação e direcionados por princípios como a colaboração, independência e a transparência. A sociedade, nesse contexto, é fator chave para o monitoramento desses mecanismos, incluindo-se a necessidade do fornecimento de insumos que promovam sua educação e seu envolvimento no relacionamento com as demais partes.

# Relação com os poderes Legislativo e Judiciário

## ◆ Relação das Agências Reguladoras com o Poder Judiciário

Conforme explanado anteriormente, o Judiciário é o poder encarregado de garantir os direitos coletivos e individuais, resolvendo os conflitos entre cidadãos, entidades e Estado, julgando a melhor forma de como os litígios devem ser resolvidos, sempre baseando-se nos princípios legais.

Como observado nos produtos anteriores, o número de consumidores brasileiros insatisfeitos com a prestação de serviços é bastante expressivo, o que eleva o número de reclamações. Ao analisarmos as reclamações, pode-se perceber que grande parte advém dos serviços prestados nos setores regulados pelas agências reguladoras. Para registrar suas reclamações, queixas ou denúncias os consumidores têm, à sua disposição, diversos canais: os canais de atendimento dos próprios prestadores de serviço, os canais de atendimento das agências reguladoras, os Procons espalhados por todo país através do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), a plataforma online Consumidor.gov.br administrada pela Senacon, dentre outros. Apesar da grande disponibilidade de canais para registro das reclamações, muitas delas não são resolvidas pelos prestadores de serviço através desses canais, transformando-se em casos a serem tratados no âmbito judiciário.

Por sua vez, o número de reclamações de natureza consumerista não resolvidas pelos prestadores de serviços e que são direcionadas para o judiciário é notório: com base em informações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, o ano de 2019 teve cerca de 6,5 milhões de processos consumeristas. Esse número elevado de processos, além das diversas mudanças que ocorrem nas decisões durante esses processos acabam gerando um congestionamento do Judiciário: nos Juizados Especiais Cíveis (JEC`s), entidades responsáveis por julgar e executar causas de menor complexidade limitadas a um valor fixo de forma rápida e gratuita e, principalmente, nos tribunais de primeira instância (estaduais), local onde a maioria desses processos tramitam. Essa acumulação de processos em tramitação afeta negativamente a produtividade desses órgãos e acarreta em um alto custo para o Estado.

Além de tramitarem nos JEC`s ou nos tribunais de primeira instância, como dito acima, muitos processos consumeristas também são direcionados para a maior instância, o Supremo Tribunal Federal (STF) e, de acordo com o órgão, as ações consumeristas que mais cresceram em quantidade no STF foram de setores regulados. Ter acesso à Justiça é um Estado de direito ao consumidor, porém essa judicialização em demasia de questões relacionadas aos setores regulados pode indicar uma lacuna no diálogo entre os órgão de defesa do consumidor, as agências reguladoras e os consumidores, o que detalharemos mais a seguir.

No Brasil, as relações de consumo são protegidas pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), promulgado pela Lei nº 8.078/1990, que objetiva o equilíbrio entre as partes da relação consumerista. No CDC são estabelecidos direitos e normas de proteção ao consumidor, além de prazos, normas de qualidade e penalidades. Portanto, ao caracterizar-se um conflito de natureza consumerista, esse é o principal instrumento utilizado como base para o direcionamento das possíveis soluções.

Em contrapartida, tratando-se de conflitos consumeristas nos setores regulados, soma-se ao



# Relação com os poderes Legislativo e Judiciário

## ◆ Relação das Agências Reguladoras com o Poder Judiciário

CDC as regulações das agências, instrumentos que normatizam o setor, versam sobre as suas especificidades e que também devem ser levados em consideração no direcionamento das possíveis soluções de conflitos consumeristas.

De acordo com o explanado anteriormente no Produto 4 - Análise da Coordenação entre as Agências e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, há diversos conflitos entre o CDC e as regulações dos setores regulado. De um lado tem-se o CDC, que foca na relação do indivíduo com o prestador de serviço e, por ser uma lei que já possui 30 anos de vigência sem atualização, não considera diversas mudanças de hábitos do consumidor e o desenvolvimento do mercado que ocorreram ao longo desse período. De outro lado, tem-se as regulações setoriais, que são específicas e focam nos direitos difusos, sendo periodicamente atualizadas conforme as mudanças ocorridas no setor, o que acaba por confrontar o Código, sendo uma das causas do aumento da judicialização.

Isso posto, para realizar o julgamento dos processos consumeristas, o Judiciário se baseia, muitas das vezes, no Código de Defesa do Consumidor, lei mais generalista, em detrimento das regulações das agências, que tratam das especificidades dos setores. Essa sobreposição do CDC às regulações, também chamada de reversão do Poder Judiciário, propicia a formação de um cenário de incerteza regulatória além de enfraquecer a atuação das agências reguladoras perante o setor. E, essa conjuntura de incerteza regulatória e jurídica, além de diversas outras imprecisões relacionadas aos cumprimentos dos contratos celebrados entre o poder público e privado, afeta as decisões de investimento nos setores, o que é prejudicial ao país.

Portanto, é necessário que sejam tomadas algumas medidas por parte do Judiciário e das agências para que haja uma aproximação e alinhamento entre eles nas questões de natureza consumerista com a finalidade de auxiliar na redução da judicialização. Uma medida relevante de aproximação seria o Judiciário considerar a participação mais efetiva das agências nas decisões processuais relacionadas aos setores regulados, como uma espécie de “*amicus curiae*”. Ambos seriam beneficiados pois, dessa maneira as agências reforçariam sua legitimidade, com a possibilidade de pôr em prática a sua expertise nos assuntos relacionados ao setor de forma a colaborar com o Judiciário em uma resolução mais eficaz dos casos, além de favorecer a continuidade das políticas nos setores regulados. Para o Judiciário, essa ação traria maior robustez aos processos devido ao embasamento técnico das agências, auxiliando na celeridade das decisões e reduzindo sua sobrecarga.

Outra medida a ser tomada pelas agências com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços e, conseqüentemente, reduzir a judicialização e atrair investimentos para o setor, seria adotar ferramentas da OCDE de fortalecimento da regulação. A organização preconiza para os agentes reguladores princípios como autonomia, eficiência, engajamento da sociedade, e transparência, entre outros.

Com base na ferramenta “*Moral Suasion*” - Persuasão moral, a OCDE acredita que é possível influenciar as empresas para cumprir determinado objetivo, sem regulamentar diretamente suas atividades. A implementação dessa ferramenta por parte das agências reguladoras

# Relação com os poderes Legislativo e Judiciário

## ◆ Relação das Agências Reguladoras com o Poder Judiciário

contempla ações tais como: promoção à responsabilidade corporativa, reconhecimento e incentivos através de prêmios para atividades que estimulem a defesa do consumidor, denúncias e exposição de empresas que pratiquem atos contra a proteção do consumidor, notificações às empresas avisando que a negligência ao problema pode resultar em medidas formais. Essas ações favorecem o estímulo à competição entre as empresas e o aumento da qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

Um exemplo da utilização dessa ferramenta e do alinhamento com a OCDE foi a reformulação, pela ANEEL, do seu processo de fiscalização, saindo de um viés punitivo, para um modelo onde se prioriza ações orientativas e preventivas, o que resultou em bons resultados para a prestação dos serviços de energia elétrica.

Nessa toada, somado às ações de persuasão moral, as agências também podem utilizar-se da ferramenta de *enforcement* para influenciar as empresas a seguirem os regulamentos do setor. Essa estratégia abrange ações como a maior fiscalização dos serviços, através de avaliação dos indicadores da empresa, pesquisas de satisfação dos consumidores e as aplicações de sanções (multas, medidas cautelares, advertências, etc.) nos casos de desrespeito às regulações setoriais. Nesse sentido, ambas ferramentas, ao estimularem o cumprimento à regulação e a competição entre as empresas, podem auxiliar na redução das reclamações dos consumidores e, conseqüentemente, na redução da judicialização nos setores regulados.

A união dessas duas estratégias, persuasão e o *enforcement* das regulações (dissuasão), aproxima-se de outro conceito preconizado pela OCDE chamado de “regulação responsiva”. Este é um modelo que traz maior flexibilidade para que as agências reguladoras atuem e realizem ajustes nas medidas a serem aplicadas de acordo com o comportamento dos regulados. Esse tipo de regulação permite que a atividade regulatória torne-se mais dinâmica e célere, atuando tanto na conscientização dos prestadores de serviço em relação ao respeito à regulação do setor, quanto na aplicação de medidas punitivas.

A regulação responsiva, além dos benefícios citados, também permite uma melhor apuração da motivação das empresas a relutarem no cumprimento às regras motivados, propiciando uma maior efetividade da regulação e entendimento das causas raízes. Ao aplicar esse modelo é importante que as agências atentem-se a atuar de forma transparente e procurem reduzir a discricionariedade nas respostas individualizadas.

Além da ferramenta de regulação responsiva, a OCDE também preconiza, como mencionado anteriormente, sobre a utilização de mecanismos de gestão regulatória, tais como: a análise de impacto regulatório (AIR), já prevista pela nova Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) e regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020, ciências comportamentais, avaliações *ex-post* de regulações e participação pública, dentre outros mecanismos já utilizados por agências reguladoras brasileiras.

Como exemplo dessa aplicação das ferramentas da OCDE de melhoria da regulação pelo Brasil podemos citar: discussões sobre melhores práticas regulatórias da OCDE que contou

# Relação com os poderes Legislativo e Judiciário

## ◆ Relação das Agências Reguladoras com o Poder Judiciário

com a participação da Casa Civil com objetivo de aperfeiçoar as ferramentas regulatórias e, a utilização, apresentada pela ANTT, de um monitoramento inteligente do fluxo de transporte com a finalidade de aplicação na regulação que traz como resultado a redução de custos de logística.

Não bastasse o acima exposto, a OCDE também recomenda a utilização da ferramenta de *“dispute resolution and redress mechanism”*. Essa ferramenta propõe que conflitos consumeristas entre as empresas e os consumidores devem ser solucionados através de instrumentos alternativos de resolução de conflitos.

Em consonância com a boa prática acima, a partir do Decreto nº 8.573/2015, que institucionaliza a plataforma consumidor.gov.br, criou-se um sistema alternativo de solução de conflitos de consumo, de natureza gratuita e alcance nacional. Mais tarde, em 2020, com a promulgação do Decreto nº 10.197/2020, o consumidor.gov.br tornou-se a plataforma digital oficial da administração pública federal e autarquias. Como benefício, a plataforma permite o diálogo entre o consumidor e fornecedor, auxiliando o consumidor a solucionar suas insatisfações na relação de consumo que não foram solucionadas diretamente com a empresa, evitando o ônus da instauração de um processo judicial. Todo o processo ocorre no âmbito administrativo e à medida que todas as prestadoras de serviço forem aderindo à essa plataforma, com incentivos das respectivas agências reguladoras, efeitos positivos como a redução na judicialização e auxílio no descongestionamento do Judiciário irão emergir.

Em suma, é de entendimento geral que as Agências Reguladoras exercem um papel importante para o desenvolvimento econômico do país. Observou-se nas análises que é importante que haja um alinhamento de suas atividades com as diretrizes e ferramentas adotadas pela OCDE, que servirão de direcionadores para a promulgação de resoluções mais eficazes que incentivem o desenvolvimento do setor considerando sempre o tema de proteção e defesa do consumidor. Isso posto, também é importante citar a necessidade de atualização do CDC. A lei deve considerar todo o desenvolvimento e mudanças ocorridas ao longo dos anos na economia brasileira e as transformações ocorridas nos hábitos de consumo. Essa atualização irá reduzir os conflitos entre o que é dito pela lei e as regulações das agências.

Em outras palavras, as duas perspectivas de atuação guardam benefícios tais como: as agências ao seguirem as diretrizes da OCDE se tornarão melhores tanto no processo de elaboração das regulações setoriais e como na interlocução dos direitos do consumidor e, a atualização do CDC permitirá um maior alinhamento dessa lei com as regulações das agências, reduzindo os conflitos existentes. Ambas soluções poderão auxiliar na redução da judicialização dos casos consumeristas.

Diante do exposto, após as análises realizadas, cumpre destacar que a relação entre as agências reguladoras e o Poder Judiciário, no que tange aos conflitos de relações consumeristas, tem espaço significativo para melhorias. Essa melhoria pode dar-se por meio da aproximação dos dois órgãos na decisão sobre processos judiciais consumeristas dos setores regulados, visto que as agências reguladoras possuem *expertise* nos assuntos específicos setoriais que estão distantes da compreensão e domínio do Judiciário.



7

**Prestação de  
Contas e  
Controle  
Social**

# Controle Social e Prestação de Contas

---

Uma das premissas mais relevantes na atuação das agências reguladoras é sua interação com a sociedade. É elemento central de sua atuação formular regulações e promover uma fiscalização que vise defender os interesses de todos os atores envolvidos no setor, promovendo equilíbrio das relações.

Como mencionado anteriormente, as leis nº 13.460/2017 e nº 13.848/2019 foram marcos regulatórios no que toca a relação consumerista, onde foram abordados dispositivos e instrumentos para estimular o relacionamento da sociedade com o estado e dar transparência com uma prestação de contas eficaz.

## ◆ Controle Social

O objetivo de controle social das agências reguladoras se inspirou no direito norte-americano e pode ser definido como um conjunto de mecanismos que objetivam viabilizar a participação da sociedade de forma direta na definição de ações e políticas públicas. O principal objetivo é permitir uma efetiva interação dos agentes privados atuantes no cenário econômico com o Estado, através do debate político e da divisão de poder entre governo e sociedade, buscando a garantia do respeito a regras e princípios devidamente estabelecidos.

Para continuar abordando os temas de Controle Social e Prestação de contas é importante citar duas leis já comentadas anteriormente, Leis nº 13.460/2017 e nº 13.848/2019, popularmente conhecidas como Lei da Ouvidoria e Lei Geral das Agências Reguladoras. A Lei da Ouvidoria, aborda no seu art. 18 acerca da formação de um conselho de usuários, ou seja, este conselho têm como objetivo a promoção de um acompanhamento da prestação de contas, bem como acompanhar a qualidade dos serviços prestados.

Ainda se tratando de ações previstas para estimular maior interação entre a sociedade e o estado, é importante relacionar o controle social com o processo decisório das agências reguladoras, uma vez que com a Lei nº 13.848/2019, passou a ser obrigatório a realização de consultas públicas e caso necessário, audiências públicas para atos normativos relevantes e de interesse da sociedade. A sociedade tem contribuído bastante com o planejamento das agências reguladoras, pois para a elaboração das agendas regulatórias, instrumentos de planejamento já relatado no início deste produto, as agências adotam as consultas públicas.

Dessa forma, a Lei Geral das Agências preconiza no seu capítulo II, que através da instituição do controle social permite-se à sociedade intervir nas políticas públicas e atuar junto com o Estado visando ao desenvolvimento de políticas públicas que atendam as necessidades sociais.

Outro aspecto relevante acerca de controle social é a existência de meios de prestação de contas do Estado para a sociedade que asseguram sua transparência. Dessa forma, passa a existir a participação social de forma cíclica por meio de consultas e audiências públicas e sempre ao final de cada ano são apresentados os resultados por meios de instrumentos que incentivam o processo de prestação de contas a sociedade.

Será apresentado a seguir como funciona o processo de prestação de contas e quais os instrumentos utilizados para dar transparência dos resultados para a sociedade.

# Controle Social e Prestação de Contas

## ◆ Prestação de Contas

Quando existe o processo de participação social nos temas relevantes nos setores regulados pelas agências reguladoras brasileiras, é importante que ao final de cada ano aconteça o processo de prestação de contas para a sociedade, ou seja, a divulgação dos resultados com total transparência. A OCDE, em suas publicações, utiliza uma definição normativa de *accountability* como a obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que seus resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ou ao longo dos mandatos (OCDE, 2002).

Ou seja, após o envolvimento dos agentes consumidores no processo de regulação, seja por consultas públicas ou audiências, é preciso que os resultados sejam apresentados para que seja realizado o acompanhamento das ações que foram acordadas que seriam discutidas em outrora.

Seguido esse raciocínio, o relatório de "Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública", preconiza a utilização de quatro pilares para que ocorra um processo de prestação de contas eficaz, segue abaixo:

### Gestão de Riscos



Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público.

### Cumprimento



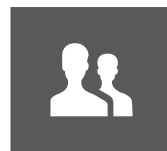
Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade.

### Fiscalização



Reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública.

### Participação



Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público.

Atualmente, existem instrumentos que tem o objetivo de dar transparência das ações realizadas pelo estado para os agentes consumidores. A Lei da Ouvidoria por exemplo, exige em seu artigo 15, que conste no relatório de gestão desenvolvido anualmente das ouvidorias, todas as informações acerca do número de manifestações recebidas, os motivos das manifestações, análises relacionadas dos pontos recorrentes e as providências adotadas para as devidas soluções.

Adicionalmente, com o objetivo de aperfeiçoar o acompanhamento das agências reguladoras, da sua gestão, promovendo maior transparência para a sociedade, os instrumentos utilizados para os processos decisórios normativos devem ser disponibilizados para os consumidores. O plano estratégico vigente e o plano de gestão anual irão permitir o acompanhamento da atuação administrativa da agência pela sociedade. Dessa forma, a sociedade poderá contribuir cada vez mais com regulações que sejam relevantes para o consumidor final que tiver relações consumeristas em cada setor regulado pelas agências reguladoras brasileiras.



8

## Considerações Finais

# Considerações Finais

---

As exigências dos instrumentos de planejamento preconizados na Lei nº 13.848/2019, deram robustez ao processo decisório e de planejamento das agências, bem como, garantiram a participação e controle social no que tange o processo decisório, fazendo com que a sociedade participe por meio de consultas ou audiências públicas. Uma maior participação da sociedade no processo decisório é um dos mecanismos para a legitimação da atuação das agências na defesa dos interesses dos consumidores.

Como abordado, as transformações tecnológicas e mudanças nos hábitos de consumo imprimiram uma nova dinâmica nos mercados e outras formas de avaliação das decisões. Instrumentos como o AIR (análise de impacto regulatório) e o ARR (avaliação do resultado regulatório) balizam e permitem um acompanhamento tempestivos de mudanças, já que algumas transformações nos setores regulados não possuem um paradigma claro, sendo soluções inovadoras e necessitando de reavaliações sobre seus impactos.

Com a economia e os modelos operacionais das empresas fortemente modificados ao longo dos últimos 30 anos, é natural que houvesse também um acompanhamento da legislação relacionada aos critérios econômicos e de proteção do consumidor, o que de fato não ocorreu plenamente. Adotar como preceitos condições aplicadas no início dos anos 90 podem gerar travas sistêmicas que impedem novas evoluções e, ao mesmo tempo, gerar insegurança jurídica das empresas em adotar novas soluções que possam gerar benefícios para os consumidores.

Para tanto, a independência das agências é outra condição *sine qua non* para esse processo de legitimação da sua atuação na defesa dos interesses dos consumidores. A agência reguladora liberta de interesses particulares ou influências políticas pode direcionar seus esforços nos aspectos mais técnicos da sua atuação, com o interesse legítimo de manter o setor em pleno funcionamento, seja com instrumentos e/ou ferramentas garantidoras da livre concorrência, ou com a especificação criteriosa de indicadores de eficiência em setores com monopólio natural.

Contudo, conforme explanação realizada nos capítulos deste produto no que tange o relacionamento das agências com os poderes Legislativo e Judiciário, apesar da independência, as agências como órgãos integrantes da administração indireta estão sujeitas ao disposto no artigo 49 da Constituição Federal, que concede a competência ao Legislativo para fiscalizar atos das agências. Ou seja, toda e qualquer regulação que afronte determinações legais são acompanhadas pelo Congresso Nacional. Além disso, o poder Judiciário também exerce o acompanhamento dos aspectos Constitucionais e Jurisdicionais, examinando a legalidade das decisões tomadas pelas agências.

Respeitando-se os devidos limites Constitucionais de atuação de cada membro, mediante uma governança efetiva dos atos e seus impactos ao consumidor, garante a robustez necessária para a atuação técnica das agências e cria salvaguardas para evitar qualquer tipo de excesso ou desvios. A política regulatória específica nos setores regulados tem potencial de promover maior equilíbrio entre os todos os atores envolvidos (empresas x consumidores x governo).

Na próxima fase do projeto, exploraremos ações concretas para melhoria e fortalecimento do ambiente da defesa do consumidor nos setores regulados a partir das perspectiva dos relacionamentos institucionais das agências reguladoras com o SNDC, empresas, sociedade, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.



## About EY

EY is a global leader in assurance, tax, transaction and advisory services. The insights and quality services we deliver help build trust and confidence in the capital markets and in economies the world over. We develop outstanding leaders who team to deliver on our promises to all of our stakeholders. In so doing, we play a critical role in building a better working world for our people, for our clients and for our communities.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. For more information about our organization, please visit [ey.com](https://ey.com).

© 2020 EYGM Limited  
All Rights Reserved.

This material has been prepared for general informational purposes only and is not intended to be relied upon as accounting, tax or other professional advice. Please refer to your advisors for specific advice.

[ey.com/knowledge](https://ey.com/knowledge)