

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Nota Técnica nº 1/2015/CGEMM/DPDC/SENACON

PROCESSO Nº 08012.002641/2015-66

INTERESSADO: GABINETE DA SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR

INTRODUÇÃO

01. A presente nota técnica trata das conclusões decorrentes da discussão promovida por esta Secretaria Nacional do Consumidor, com base no Decreto nº 7.7963, de 15 de março de 2013, que instituiu o Plano Nacional de Consumo e Cidadania - Plandec, tendo com uma das políticas e ações a instituição de uma Avaliação de Impacto Regulatório sob a Perspectiva dos Direitos do Consumidor.

RELATÓRIO

02. Dados consolidados pelo Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor-Sindec e pelos próprios sistemas de Call Center das Agências Reguladoras demonstram que falhas na prestação dos serviços regulados são origem da maioria dos conflitos de consumo registrados pelos órgãos de defesa do consumidor. Conforme dados do Boletim Sindec, em 2014 o setor de telecomunicações foi o que obteve a maior participação em demandas no Sindec, com 27,3% das demandas, seguido do setor financeiro com 17%.

03. O Plandec prevê, em seu art. 3º, os objetivos a serem perseguidos visando o aprimoramento das relações de consumo no Brasil. Um dos eixos de atuação estabelecidos no Plandec prevê o aperfeiçoamento da “Regulação e Fiscalização” de serviços públicos, com a adoção de medidas que minimizem a quantidade de conflitos decorrentes do consumo de tais serviços e o aumento de sua qualidade.

04. Para atingir tais objetivos o Plandec estabelece que devem ser implementadas as seguintes políticas e ações (art. 6º):

I – instituição da avaliação de impacto regulatório sob a perspectiva dos direitos do consumidor;

II – promoção da inclusão, nos contratos de concessão de serviços públicos, de mecanismos de garantia dos direitos do consumidor;

III - ampliação e aperfeiçoamento dos processos fiscalizatórios quanto à efetivação de direitos do consumidor;

IV - garantia de autodeterminação, privacidade, confidencialidade e segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, inclusive por meio eletrônico;

V - garantia da efetividade da execução das multas; e

VI - implementação de outras medidas sancionatórias relativas à regulação de serviços.

05. Decisão tomada no âmbito do Comitê Técnico de Consumo e Regulação do Observatório Nacional das Relações de Consumo, que é integrante da Câmara Nacional das Relações de Consumo, determinou o desenvolvimento de estudos visando políticas descritas nos incisos I e II do art. 6º do Decreto 7963/2013, por ser ação com grande potencial de trazer aperfeiçoamentos às relações de consumo de serviços regulados.

06. A estratégia para a implementação dessa ação se baseou em:

a) Revisão da literatura sobre o tema, momento no qual foram analisados e estabelecidos alguns dos pressupostos que guiariam o aprofundamento da análise. No inciso I do art. 6º do Decreto 7963/2013 é estabelecido que uma das políticas a serem consideradas era a instituição de “avaliação de impacto regulatório sob a perspectiva de direito dos consumidores”. A literatura por vezes diferencia entre “avaliação de impacto regulatório” e “análise de impacto regulatório - AIR”, sendo a primeira usualmente utilizada para indicar uma análise *a posteriori* e a segunda uma análise de natureza prospectiva. No presente contexto, entretanto, ambas expressões são tratadas como sinônimas, o que corresponde à posição majoritária da literatura. O principal enfoque se deu em metodologias de análise de impacto regulatório, no presente contexto referidas como “AIR”, no sentido de adoção de técnicas e metodologias de natureza prospectiva e preventiva, que aperfeiçoem o processo de elaboração de novos regulamentos e a revisão daqueles já em vigor. Essa abordagem considerou o fato de que diversas Agências já possuem metodologias de AIR bem estabelecidas ou em adiantado estágio de desenvolvimento;

b) Qualificação e treinamento dos servidores em temas avançados de Análise de Impacto Regulatório, em colaboração com o Programa para o Fortalecimento Institucional da Capacidade em Regulação – PRO-REG;

c) Revisão de regulamentos já existentes sobre os direitos dos consumidores de serviços públicos;

d) Reuniões com representantes de Agências Reguladoras para a troca de experiências sobre AIR e direito do consumidor;

e) Reunião com representantes da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda;

f) Realização de Oficina de Consumo e Regulação, no âmbito da Escola Nacional de Defesa do Consumidor, visando a discussão em plenária sobre a

inclusão da AIR sob a perspectiva do direito do consumidor, para a troca de impressões sobre as iniciativas já tomadas nesse sentido e aquelas que seriam as abordagens mais adequadas.

g) Desenvolvimento de um projeto-piloto Senacon-ANAC visando aprimorar a participação de órgãos e entidades de defesa do consumidor no processo de consulta pública.

07. A Secretaria Nacional do Consumidor realizou uma série de reuniões com representantes de Agências Reguladoras e de outros órgãos relevantes no contexto da regulação de serviços públicos, como o Programa para o Fortalecimento Institucional da Capacidade em Regulação – PRO-REG, da Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, buscando a identificar as ações que poderiam ser adotadas para a implementação de iniciativas no âmbito do Plandec.

08. A colaboração do PRO-REG foi extremamente relevante, ao promover no âmbito da regulação os debates sobre melhoria da governança regulatória, o que inclui a implementação de ferramentas de Análise de Impacto Regulatório.

09. A seguir o cronograma das atividades desenvolvidas:

Agência	Data	Pauta
Anac	22.08.2013	Apresentação de proposta de discussão sobre AIR sob a perspectiva dos direitos do consumidor.
Anatel	27.08.2013	Apresentação de proposta de discussão sobre AIR sob a perspectiva dos direitos do consumidor
Anvisa	17.09.2013	Apresentação do programa de Boas Práticas Regulatórias desenvolvido pela agência. Presentes representantes da Senacon, Anatel, Anac, Aneel e ANS.
ProReg	17.09.2013 23.09.2013	Discussão conjunta de proposta para discussão de temas relevantes pertinentes à AIR.
ProReg	21.10.2013 30.10.2013 05.10.2013 12.11.2013	Capacitação sobre AIR conduzida pelo PROREG com a participação de servidores da Senacon, Anatel, Aneel, ANS, Anvisa e Anac.

Seae/MF	18.09.2013	Solicitação de análise de minuta NT AIR
Oficina Consumo e Regulação	19 a 21.11.2013	Oficina Consumo e Regulação – Discussão sobre Avaliação de Impacto Regulatório sob a perspectiva dos direitos do consumidor.
Projeto Piloto Anac	2014	Melhoria da participação de órgãos e entidades de defesa do consumidor no processo de consulta pública da Anac. Discussões sobre as alterações do Regimento Geral de Contratos
ProReg	Março de 2015	Apresentação das conclusões da Oficina de Consumo e Regulação e da experiência piloto com a ANAC

10. A Oficina realizada pela Senacon foi o momento de discussão sobre as estratégias viáveis e pela própria definição do conceito de “Análise de Impacto Regulatório sob a perspectiva do consumidor”.

11. O resultado das discussões promovidas na oficina subsidiou uma proposta preliminar da construção de uma perspectiva dos direitos do consumidor no processo regulatório, que se alicerça nos seguintes pressupostos:

a) Diálogo com o consumidor. Do ponto de vista metodológico, a consulta pública é a fase do processo regulatório propícia para a incorporação da perspectiva dos direitos do consumidor. Devem ser buscados mecanismos que estimulem a participação dos consumidores e dos órgãos de defesa dos consumidores na produção e revisão de normas pelas Agências. É fundamental promover a transparência e ampliar a comunicação das Agências com as entidades integrantes do SNDC, visando fortalecer a perspectiva da participação social na cultura organizacional e contribuir para o aperfeiçoamento das práticas regulatórias institucionais. Através da instauração de um diálogo colaborativo, propõe-se que as consultas públicas incorporem discussões sobre “princípios” que nortearão a atuação regulatória, apresentando de maneira mais direta à sociedade os objetivos pretendidos, os prós e contras e a necessidade de regulação do tema, em oposição à mera apresentação de minutas de resolução ou outro tipo de

norma. As boas práticas regulatórias recomendam a construção de uma agenda regulatória de modo participativo, o que promove a previsibilidade e a transparência da atuação regulatória, permitindo que os assuntos priorizados sejam submetidos ao conhecimento e à possível contribuição da sociedade e dos órgãos do SNDC, em especial da Senacon. Esse procedimento favorece a instituição de consultas prévias, que tem como objetivos principais ampliar o diálogo sobre os objetivos da norma, explicitar perdas e ganhos de cada novo processo (“*trade-off*”); colher subsídios que possibilitem a elaboração de propostas de regulamentos; bem como, instrumentalizar as entidades de defesa do consumidor para a participação nos processos de consulta pública, diminuindo a assimetria de informação entre os “*stakeholders*” no processo regulatório. Há uma percepção hoje que as consultas são caracterizadas por uma forte assimetria, tanto no que diz respeito ao conhecimento técnico do objeto da consulta (assimetria de linguagem), quanto da efetiva participação das entidades nas consultas públicas (assimetria de oportunidade). Nesse sentido, é importante que as agências mantenham um cadastro atualizado (“*mailing list*”) com os contatos das organizações e representantes que acompanham o setor, a fim de informá-los sobre a abertura do processo de consulta pública e pré-consultas, garantindo a participação e transparência do processo decisório. É importante, ainda, uma maior interlocução prévia do órgão regulador com a Senacon, considerando que esta, por exercer a coordenação da Política Nacional de Defesa do Consumidor, encontra-se em uma posição estratégica quanto ao aspecto de inserir a perspectiva dos direitos do consumidor no processo regulatório. É importante frisar que o diálogo com o consumidor não está adstrito às consultas públicas formais, previstas nos regulamentos das agências reguladoras. Outras formas como câmaras técnicas, grupos de trabalho ou mesmo reuniões sobre temas específicos servem para a percepção da perspectiva dos direitos do consumidor pelos órgãos reguladores.

b) Metodologias de AIR: Considerando que as agências reguladoras são autarquias especiais, natureza essa caracterizada pela independência administrativa, dentre outras características, deve-se considerar as escolhas de cada agência sobre as metodologias de AIR que lhes sejam mais convenientes, devendo a discussão da percepção da perspectiva dos direitos do consumidor pelas agências se amoldar às ferramentas adotadas por cada um dos órgãos reguladores.

c) Foco em Princípios: entende-se que a análise de impacto regulatório sob a perspectiva do consumidor, ou ainda, toda atividade que busque internalizar a perspectiva do consumidor no processo regulatório deve ser focada na observância de princípios universais da tutela do consumidor, princípios esses que devem ser entendidos de acordo com as características de cada serviço regulado. São exemplos de princípios a serem observados pela

Senacon na atuação junto aos processos de AIR das Agências: a segurança, a informação e a liberdade de escolha do consumidor. A segurança é o primeiro dos direitos básicos do consumidor elencados no art. 6º do CDC. Serviços como transporte aéreo, energia elétrica e saúde suplementar, e os relacionados à vigilância sanitária, por exemplo, devem antes de tudo atentar para o uso seguro do serviço, a fim de que o consumidor não corra riscos. Esse princípio supera a própria liberdade de escolha do consumidor. Assume-se ainda que o melhor resultado ao consumidor se dá através do estabelecimento de mecanismos regulatórios que assegurem a informação clara e adequada, de forma a possibilitar o consumidor a fazer a opção que atenda melhor a sua necessidade. Para que haja uma liberdade de escolha efetiva, o ‘*design*’ regulatório deve cuidar de que todas as informações relevantes estejam à disposição do consumidor, estando atento, também, para coibir *formatos* de produtos e mercados que disponibilizem um excesso de informações ao consumidor, que possa turvar seu processo decisório. A AIR deve contribuir para prevenir que *designs* regulatórios sejam prejudicados por não considerar os vieses de percepção do consumidor, que podem levar a escolhas irracionais. Deve-se contemplar a harmonização entre os princípios de modicidade, acesso e qualidade, buscando aprimorar o relacionamento com o consumidor e a adequada prestação do serviço.

PROJETO-PILOTO COM A AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

12. A fase de discussões sobre a análise de impacto regulatório sob a perspectiva do consumidor, que culminou com a Oficina Consumo e Regulação em novembro de 2013, apresentou algumas conclusões, dentre elas, a que o diálogo com o SNDC deve ser um dos pressupostos para um melhor desenvolvimento da perspectiva do consumidor no processo regulatório, através de uma participação mais aprofundada dos órgãos e entidades de defesa do consumidor na discussão dos aspectos que envolveriam a elaboração da nova norma. Nesse contexto, a Agência Nacional de Aviação Civil, com a colaboração da Senacon, aceitou promover um “projeto-piloto” aproveitando sua própria agenda regulatória, que previa para o segundo semestre de 2014 a alteração das Condições Gerais do Transporte Aéreo.

13. No âmbito desse projeto-piloto a Anac realizou reuniões prévias com a equipe da Senacon, com outros órgãos de defesa do consumidor e com as empresas atuantes setor aéreo (reuniões separadas).

14. A reunião com os órgãos de defesa do consumidor ocorreu em 21.08.2014 e contou com a presença de representantes da Senacon,

Procon/DF, Entidades Cíveis e 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

15. A reunião foi organizada com a exposição da Anac dos pontos que serão tratados na consulta pública, os aspectos normativos vigentes e considerações da agência sobre o ponto em discussão. Após a exposição de cada ponto, os órgãos de defesa do consumidor presentes puderam se manifestar, sendo registradas as manifestações feitas por cada órgão ou entidade. A Anac concedeu um prazo de dez dias para manifestações por escrito, prazo esse concedido também aos órgãos e entidades que não puderam comparecer.

16. A equipe técnica da Senacon se reuniu com a equipe da Anac para discussões de temas específicos, destacando-se o formulário de Análise de Impacto Regulatório da Anac, instituído pela Instrução Normativa nº 61 daquela agência.

17. Nessa oportunidade foi possível à equipe da Senacon expor quais aspectos seriam interessantes que a agência considerasse para a elaboração de seu relatório. Considera-se esse intercâmbio um momento importante, pois a agência se propôs a ouvir a Senacon no momento de desenvolvimento de sua AIR.

18. Após tais audiências, a agência disponibilizou uma primeira minuta, ainda não definitiva, somente aos órgãos que participaram das discussões, e abriu mais um prazo para contribuições.

19. De acordo com a Anac, a consulta pública está prevista para o primeiro semestre de 2015, momento em que novamente, os órgãos e entidades de defesa do consumidor, bem como toda a sociedade, poderão se manifestar.

20. A equipe da Senacon, seguindo as conclusões da primeira fase de discussão sobre a perspectiva do consumidor no processo regulatório, propôs, de forma ainda incipiente, o que seria um conjunto de princípios que informariam a perspectiva do consumidor na AIR.

SCREENING E PERSPECTIVA DO CONSUMIDOR

21. Com base na revisão da literatura acerca do tema da AIR e tendo em vista a experiência obtida com o acompanhamento de processos de análise de impacto regulatório implementados pelas agências reguladoras, a equipe da Senacon estabeleceu a consideração dos seguintes princípios como referência a ser considerada para representar a perspectiva dos consumidores nos processos de AIR:

a) Maximização da liberdade de escolha

b) Garantia da diversidade de opções de serviços e fornecedores

c) Diminuição de assimetrias de informação

d) Comparabilidade entre ofertas

22. Tendo em vista tais princípios, a equipe da Senacon escolheu a ferramenta de “*screening*” para guiar sua atuação quando da interação com as agências regulatórias, no âmbito de processos de AIR, visando obter consistência metodológica de suas abordagens dos mais diversos assuntos e mercado.

23. A aplicação da metodologia de screening pela equipe da Senacon se dará ao menos com a análise da regulamentação proposta sob a luz desses seis quesitos, que podem ser complementados a depender das características de cada mercado e serviço:

1) O regulamento proposto altera a forma como se dá o relacionamento entre a empresa e o consumidor? Ela afeta todos os consumidores ou somente parte deles? Quais?

Caso a resposta seja positiva há que se supor que existe potencial para aumento de conflituosidade e indica que é conveniente que os integrantes do Sistema Nacional de Defesa dos Consumidores se dediquem a acompanhar a Consulta Pública. As informações sobre o universo de consumidores potencialmente afetados e o tipo de alteração que está sendo implementado é um indicador inicial para estimar a gravidade do impacto sobre os consumidores e indicativo da conveniência de acompanhamento prioritário.

2) O regulamento proposto pretende atender a anseio(s) ou reclamação (ões) do consumidor? Qual (is)?

Esse quesito visa induzir que o regulador explicita inicialmente se a medida regulatória proposta visa enfrentar situações que já estão causando prejuízos aos consumidores. Espera-se que o regulador declare precisamente qual o problema que se pretende resolver e apresente dados referentes à quantidade de reclamações registradas em seu sistema de atendimento, reclamações no SAC das empresas reguladas ou mesmo nos órgãos de proteção e defesa do consumidor e no judiciário. Caso a resposta seja negativa, deve se obter junto ao regulador esclarecimentos acerca de eventual caráter preventivo do regulamento proposto, se é proposto visando atingir outro objetivo regulatório que a prevenção de conflitos de consumo, ou se é para atender a políticas de Governo ou circunstâncias que dizem respeito às Empresas reguladas. A resposta sobre tais aspectos auxilia a definir o alcance e escopo da alteração que está sendo proposta.

3) O regulamento proposto estabelece mecanismos ou práticas que promovem ou restringem as informações disponíveis aos consumidores? Fundamentar apresentando riscos e benefícios esperados.

Essa questão busca guiar a apreciação sobre o mérito do regulamento que está sendo proposto, no tocante ao aspecto informacional, em especial, sobre o correto design de mecanismos regulatórios, que tratem de maneira adequada a questão das restrições cognitivas do consumidor (escassez ou excesso de informações)

4) O regulamento proposto aumenta ou diminui as formas de contratação entre empresas e consumidores? Fundamentar apresentando riscos e benefícios esperados.

Esse quesito considera aspectos referentes à propositura de medidas regulatórias que aumentem as alternativas à disposição do consumidor, pois entende-se que essa é uma dimensão que aumenta o bem estar do consumidor e diminui o potencial de conflituosidade, pois o consumidor disporá de maior escolha sobre produtos e serviços que se adequem às suas necessidades.

5) O regulamento promove ou restringe a concorrência entre as empresas reguladas?

Medidas regulatórias que diminuam o potencial de concorrência entre as empresas reguladas devem ser consideradas com atenção pois podem afetar o bem estar do consumidor, através de aumento de preços, queda da qualidade no atendimento ao consumidor e menor possibilidade de escolhas.

6) Transgressões ao regulamento proposto são identificadas e punidas através de quais mecanismos?

A análise desse aspecto visa considerar se o desenho de propostas regulamentares são efetivos e adequados para obter os efeitos pretendidos. Ela representa uma intersecção de dois eixos do PLANDEC: a) aperfeiçoamento do AIR e b) inovações que contribuam para maior efetividade da fiscalização.

CONCLUSÃO

24. Os resultados obtidos no desenvolvimento de uma avaliação de impacto regulatório sob a perspectiva dos direitos do consumidor, estabelecida pelo Plandec, incluíram a definição das metodologias a serem

utilizadas para a inclusão da perspectiva do consumidor na regulação, bem como permitiram a capacitação dos servidores da Senacon na temática da Análise de Impacto Regulatório. Houve um aprofundamento da compreensão das bases de dados de atendimento aos consumidores que podem servir de subsídio técnico para análises quantitativas e que estão disponíveis no âmbito do próprio Comitê, tais como as bases do SINDEC, do *Consumidor.gov.br*, das agências reguladoras e até mesmo dos SAC de algumas concessionárias. Também foi possível a implementação de uma experiência piloto com a ANAC, que vem apresentando resultados positivos.

25. Tais resultados indicam a necessidade e conveniência de deliberação acerca dos encaminhamentos a serem adotados para a segunda fase de implementação.

26. Reconhecendo-se a SENACON como uma interlocutora qualificada para contribuir, sem prejuízo dos demais agentes do SNDC, com a perspectiva do consumidor nos processos de AIR em âmbito federal, conclui-se pela necessidade de adoção de iniciativas que visem o aprimoramento institucional da mesma, visando uma crescente efetividade de sua contribuição nesse processo.

27. Para tanto devem se adotadas iniciativas visando a constante qualificação da equipe de servidores da SENACON sobre os mais variados aspectos técnicos dos setores regulados, visando contribuir de maneira efetiva nos processos de AIR. Da mesma forma, deve ser considerada a adoção de medidas para igualmente qualificar os servidores das Agências Reguladoras através de treinamentos em temas e questões afetas ao direito do consumidor, em especial dos técnicos diretamente envolvidos com AIR.

28. O mútuo aperfeiçoamento do corpo técnico tem uma importante faceta que é a cessão de Especialistas em Regulação para exercício temporário junto à SENACON sob o albergue do art. 15 do Decreto 7963/2013. Tais profissionais tem contribuído de maneira significativa para capacitação da Senacon na análise e compreensão de questões específicas dos setores regulados, ao mesmo tempo em que estão sendo envolvidos em questões consumeristas, capacitando-se para levar tal experiência de volta à Agência.

29. Devem, ainda, ser adotadas medidas para a implementação de projetos-piloto nos moldes da experiência obtida com a ANAC com as demais Agências reguladoras. Tais cooperações devem considerar as especificidades e se adaptar ao processo de AIR adotado por cada Agência Reguladora, visando formar uma base institucional para a colaboração entre Agência e Senacon, em especial um canal perene para contribuições da SENACON com a perspectiva do consumidor para os processos de AIR. Para o desenvolvimento dos contornos de tal cooperação o PROREG pode ser convidado para oferecer a base metodológica que permita a adequada

expressão da perspectiva do consumidor nos diversos e variados processos de AIR de cada Agência.

30. Também recomenda-se a formação de uma equipe que avalie e sugira providências para a estruturação de um curso de “Consumo & Regulação” a ser desenvolvido e oferecido pela ENDC, visando a mútua qualificação dos servidores de Agências e Senacon em temas afetos à Regulação e Direito do Consumidor.

À consideração superior.

Em, 02 de julho de 2015.

Celso Augusto Rodrigues Soares

Gestor Governamental

Mauricio Lopes Tavares

Especialista em Regulação do S.Elétrico

Liziane Peter da SilvaGusmão

Especialista em Regulação de Saúde Suplementar

De acordo. Encaminhe-se à Secretária Nacional do Consumidor.

Amaury Martins de Oliva

Diretor do DPDC

De acordo.

JULIANA PEREIRA DA SILVA

Secretária Nacional do Consumidor

Documento assinado eletronicamente por **LIZIANE PETER DA SILVA GUSMÃO, Especialista em Regulação de Saúde Suplementar**, em 02/07/2015, às 14:59, conforme o § 2º do art. 12 da Medida Provisória nº 2.200-1/2001.

Documento assinado eletronicamente por **CELSO AUGUSTO RODRIGUES SOARES, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 02/07/2015, às 15:59, conforme o § 2º do art. 12 da Medida Provisória nº 2.200-1/2001.

Documento assinado eletronicamente por **MAURICIO LOPES TAVARES, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado - Substituto**, em 02/07/2015, às 16:23, conforme o § 2º do art. 12 da Medida Provisória nº 2.200-1/2001.

Documento assinado eletronicamente por **AMAURY MARTINS DE OLIVA, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 03/07/2015, às 16:43, conforme o § 2º do art. 12 da Medida Provisória nº 2.200-1/2001.

Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DA SILVA, Secretário(a) Nacional do Consumidor**, em 14/07/2015, às 19:24, conforme o § 2º do art. 12 da Medida Provisória nº 2.200-1/2001.