

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR
Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

Produto 4

Edital 02/2022 – Desenvolver estudos e procedimentos administrativos de sanção, modernização do SAC e dosimetria de multas com referências nacionais e internacionais. (UNESCO- Ministério da Justiça).

Projeto 914BRZ5018 - Direito do Consumidor na Sociedade do Conhecimento-Desenvolvimento de estudos e procedimentos administrativos de sanção, modernização do SAC e dosimetria de multas com referências nacionais e internacionais.

Consultor: Gilberto Luis Vianna Gonçalves

Novembro de 2023

Glossário e acrônimos

ABT	Associação Brasileira de Teleserviços
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestres
ARR	Análise do Resultado Regulatório
CI	Consumers International - Associação global de entidades de direito de defesa do consumidor presente em mais de 100 países.
CONJUR	Conselho Nacional de Justiça
CRM	Customer Relationship Management
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
Feninfra	Federação Nacional das Empresas de Infraestrutura de Telecomunicações e Call Center
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia Qualidade e Tecnologia
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados.
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs
Procon	Fundação de Proteção ao Consumidor
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
RAC	Resolução Alternativa de Conflitos
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SINDEC	Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor.
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.
URAs	Unidade de Resposta Automática

SUMÁRIO

1. Sumário.....	3
2. Compromisso com o leitor	4
3. Identificação do Problema Regulatório	12
4. Identificação dos Agentes Econômicos	15
5. Definição dos Objetivos a serem alcançados	19
6. Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas.....	24
7. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios.....	39
8. Aferição do impacto econômico aos agentes e à administração.....	49
9. Conclusões	52
10. Referências Bibliográficas	55

2. Compromisso com o leitor

Situando o leitor acerca do conteúdo e da lógica deste relatório.

O que é este Relatório Produto 4:

É um relatório que se destina a atender ao Termo de Referência do Projeto 914BRZ5018 - Direito do Consumidor na Sociedade do Conhecimento -, que prevê o desenvolvimento de estudos e procedimentos administrativos de sanção, modernização do SAC e dosimetria de multas com referências nacionais e internacionais.

E será focado basicamente no desafio de discorrer na identificação dos agentes econômicos e suas formas de atuação, bem como na descrição de alternativas sobre a regulação ou não dos SACs, e na análise de seus benefícios e custos regulatórios.

Praticamente, o capítulos deste relatório, estão alinhados e dialogam diretamente, com o que recomenda a OCDE, no seu caderno intitulado “Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança” do ano de 2012, onde na essência são apontados 3 aspectos: a) A necessidade de simplificação da legislação, o b) desenvolvimento de um Marco Regulatório que promova melhorias contínuas na qualidade da regulação, e c) o uso da regulação econômica como alavanca para promover o desenvolvimento econômico e bem estar social.

Mas também há considerações e relativizações sobre a liberdade do regulador experiente e responsável poder propor medidas baseadas na sua experiência e análise de mercado. Desde que devidamente embasadas e justificadas.

O que cabe ser esclarecido ao leitor:

- 1) Que regulação econômica é um tema amplo e abrangente e que a regulação dos agentes econômicos (empresas e consumidores) a partir de diretrizes de regulação dos SACs sempre poderá ter mais de um ângulo ou ponto de vista, e aqui neste relatório, sempre será privilegiada a melhora das relações consumeristas e o foco na evolução do direito do consumidor a partir do empoderamento do consumidor e da redução da assimetria de informação na relação fornecedor- consumidor.

Regulação econômica tem como objetivo prioritário tentar garantir um equilíbrio entre os diversos atores econômicos, contribuindo para que - a partir das diretrizes do governo -, o comportamento do mercado seja mais saudável e equilibrado, e a melhor forma de fazê-lo é promovendo concorrência e competição entre os agentes.

Aqui, já se encaram algumas dificuldades, posto que o grau de competição entre agentes não é equitativo, seja por diferenças em termos de tamanho, de poder de barganha, de grau de articulação na sociedade, e seja variando por setor, ou ainda variando por segmento (porte de cliente) dentre de um mesmo setor. E tampouco os interesses destes agentes econômicos são convergentes, e, por causa disto, há tensão de relacionamento causada por esta divergência de interesses, e deste conflito de interesses é que costumam surgir abusos e práticas pouco educadas.

Por exemplo, os consumidores residenciais de energia, não costumam ter opção de escolher o seu fornecedor, e geralmente são obrigados a comprar a energia da sua residência direto da concessionária de energia, (dado a localização de sua moradia, e da área de concessão da empresa de energia) ocorrendo o mesmo para o fornecimento de água; que também é monopólio de alguma concessionária, já no caso das empresas de telefonia celular, já se verifica a existência de opções de fornecedor. Idem para o setor financeiro, de viagens, de planos de saúde e odontológicos etc. Então, nestes casos em que há monopólio e o consumidor só tem um fornecedor, é ainda mais importante o papel regulador e fiscalizador do estado para proteger os consumidores de eventuais abusos cometidos pelos fornecedores, para coibir e desestimular tais abusos e práticas pouco educadas dos fornecedores.

A despeito de opções que os consumidores venham a ter na escolha de seus fornecedores (no caso de não monopólios), a fiscalização e regulação por parte do governo, é e sempre será necessária, para que se tente evitar abusos que prejudiquem o consumidor que é sempre o lado mais fraco da relação fornecedor - consumidor.

Cabendo esclarecer que mesmo no caso de o consumidor ter várias opções de fornecedor, isto ajuda, mas não garante que o consumidor estará de fato bem atendido nas suas demandas ou necessidades, posto que muitas vezes as empresas agem para confundir e “embaralhar” a cabeça dos consumidores, seja com propagandas de produtos e serviços cujas entregas não condizem com o apregoado, seja pelas ofertas de pacotes que mais escravizam do que proporcionam de fato algum benefício palpável.

Sendo, portanto, o desafio do governo, adotar medidas que visem ao aperfeiçoamento de comportamento e que não gerem ineficiências de mercado (que geralmente se traduzem em aumento de custo) e nem impeçam ou dificultem tanto novos investimentos dos atuais agentes de cada mercado, quanto a entrada de novos agentes (fornecedores) para aumentar a competição. Este desafio não é pequeno e nem trivial, ao contrário, é de alta complexidade, seja em termos de concepção de regulação, seja em termos de fiscalização.

Em função disto, foco, objetividade e simplicidade deverão ser sempre considerados ao tratar de tal assunto de forma a permitir clareza nas conclusões e recomendações, e conhecimento, inteligência e bom senso devem ser utilizados para abordar este tema complexo.

Cabendo lembrar que aqui neste relatório não será abordado de forma mais genérica ou abrangente a regulação de setores econômicos em geral, e sim apenas da regulação de setores controlados e fiscalizados por agências reguladoras conforme determinado no termo de referência e nos termos do projeto (convênio Unesco - Min Justiça/SENACON), e em especial, focaremos no assunto em tela, que é o funcionamento dos SACs destas empresas de setores regulados, a luz do decreto nº 11.034, em especial do seu artigo 15, e de seus impactos para os agentes econômicos, mais especificamente fornecedores e consumidores.

O papel da SENACON e das Agências Reguladoras na identificação do problema regulatório

A partir do monitoramento da implementação da metodologia proposta para análise de efetividade dos SACs, nos produtos 2 e 3, a SENACON e as Agências reguladoras terão parâmetros e evidências

para solicitar e propor mudanças no comportamento dos fornecedores de forma a melhorar o atendimento e a percepção do nível de serviço prestados pelas empresas reguladas.

As agências deverão ter protagonismo nesta ação de colher evidências da efetividade dos SACs para melhor fiscalizar as empresas, e deverão fazê-lo em estreita interação e comunicação com a SENACON, para que, observados: problemas, negligências, imperfeições e abusos, possam ser tomadas medidas educativas e corretivas.

Esta interação SENACON e agências reguladoras, precisa ser uma prática constante, e recomenda-se que a partir do diálogo, seja construída uma agenda comum de troca de informações que vise exatamente o fortalecimento da estrutura regulatória e de fiscalização bem como o aperfeiçoamento da prática do direito consumerista.

Lembrando que as agências reguladoras foram criadas exatamente para melhor regular, regulamentar e fiscalizar as empresas, e à SENACON não cabe apenas disponibilizar a plataforma consumidor.gov.br, e promover a articulação entre os membros do SNDC, mas sim e principalmente aprimorar a política de defesa do consumidor, e deve fazê-lo a partir da análise estratégica da base de dados construída que vem sendo construída na plataforma consumidor.gov.br e em colaboração com as agências reguladoras, pois isto além de permitir a análise de evidências concretas, poderá criar subsídios para formulação de políticas públicas.

Este Relatório Produto 4, está majoritariamente em linha com as diretrizes da OCDE, expostas no Caderno de “Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança”, < [Recommendation PR with cover.pdf \(oecd.org\)](#)> , que na página 6, reúne uma série de recomendações, das quais destacamos abaixo 3 delas, por aderirem mais especificamente ao tema tratado por este relatório.

“3. Estabelecer mecanismos e instituições para supervisionar ativamente os procedimentos da política regulatória e seus objetivos, apoiar e implementar a política regulatória, e, assim, promover a qualidade regulatória.

4. Integrar a Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) desde os estágios iniciais do processo de políticas para a formulação de novas propostas de regulação. Identificar claramente os objetivos da política, e avaliar se a regulação é necessária e como ela pode ser mais efetiva e eficiente na consecução desses objetivos. Considerar outros meios de regulação e identificar os *trade-offs* das diferentes abordagens analisadas para escolher a melhor alternativa.

5. Conduzir programas sistemáticos de revisão do estoque regulatório em relação a objetivos que sejam claramente definidos pela política, incluindo considerações de custos e benefícios, para assegurar que as regulações estejam atualizadas, seus custos justificados, efetivos e consistentes, e almejem os objetivos pretendidos.”

E estas 3 recomendações acima mencionadas (selecionadas dentre as 12 recomendações feitas no caderno da OCDE – nas páginas 6 e 7 – < [POLICY_0806.indd \(oecd.org\)](#)> parecem aderir de forma plena não apenas ao estipulado no Termo de Referência deste projeto, que

ensejou esta consultoria, mas aderem principalmente às diretrizes do Governo Federal, uma vez que, conforme cita o prof. José Luiz Pagnussat, da ENAP, em entrevista reproduzida no site gov.br, < [Professor da Enap explica como a Análise de Impacto Regulatório pode destravar o desenvolvimento brasileiro - Enap - Escola Nacional de Administração Pública](#)> o Decreto nº 10.411/2020 definiu que a partir de 15 de abril de 2021 tornou-se obrigatória a Análise de Impacto Regulatório para: o Ministério da Economia; as agências reguladoras; e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro. Para os demais órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a AIR tornou-se obrigatória a partir de 14 de outubro de 2021.

Esta informação é relevante porque, a partir dela, se observa uma evolução da importância da AIR como ferramenta obrigatória para edição de atos normativos, e a evolução apresentada na figura 1 na página 8, transcrita da entrevista do prof. Pagnussat, mostra como foi sendo aprimorada e detalhada a regulação econômica no ambiente do governo.

Ainda segundo o prof. Pagnussat “Entre 1988 e 2019, mais de 6 milhões de normas foram editadas, em apenas 31 anos da Constituição Federal de 1988; além disso, a legislação brasileira é complexa, confusa e de difícil interpretação”, detalhando isto em mais contas, obtém-se uma média de 193 mil normas editadas por ano, ou cerca de 744 normas editadas por dia útil (assumindo um ano com 260 dias úteis), é realmente um patamar demasiado elevado, e segundo a entrevista do Prof. Pagnussat, tal excesso de normas atrapalha o desenvolvimento do país, porque nos tira competitividade, e deixa o ambiente de negócios mais atrasado e menos competitivo.

Por que este excesso de regras é prejudicial?

Este excesso de regulação também atrapalha sobremaneira o ambiente de negócios e o desenvolvimento do país. Pois a falta de clareza decorrente do excesso de regras dificulta que se enxergue com nitidez as situações, o que atrapalha a tomada de decisão; não por outra razão é que foi determinado a realização de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) para formulação de novas propostas de regulação.

No ranking de competitividade mundial do IMD < <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>>, do ano de 2022, o Brasil ocupava a 60ª posição de 65 países, superando apenas: África do Sul, Mongólia, Argentina e Venezuela. É por isto que a OCDE recomenda uma simplificação de regras e sempre que possível uma convergência de regras, para que haja menos diferença entre os ambientes de negócio dentre os países.

O que a OCDE recomenda é:

- a) Melhoria da qualidade regulatória, visando o aumento da coerência regulatória e a convergência regulatória.
- b) Cooperação regulatória visando o fortalecimento da legislação Brasileira.

E para promover um ambiente regulatório coerente a OCDE recomenda que haja: transparência na elaboração das normas, e sempre com manifestação plural (de vários atores da sociedade),

O que se quer é simplificar e regular com coerência, isto é o cerne da questão. E ter evidências e objetividade ao propor regulação.

- 1) Este enxugamento acompanhado de simplificação continua a ser feito, sendo que recentemente foi editado em 18 de outubro de 2023, pela Casa Civil da Presidência da República o decreto nº 11.738, que dispõe exatamente sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11738.htm, já preconizando exatamente o fortalecimento, a simplificação e a racionalidade da regulação, em linha com o que preconiza a OCDE e com o praticado em vários dos países desenvolvidos. O que pode ser interpretado como mais um passo acertado deste governo na direção do aperfeiçoamento da legislação e regulação que contribui para a geração de empregos e melhoria do ambiente de negócios.

Os dois primeiros incisos I do artigo 3º do decreto nº 11.738, reproduzidos abaixo já ilustram com clareza a pertinência do tema, e a necessidade de simplificação e racionalização da regulação.

“Art. 3º O PRO-REG contemplará a formulação e a adoção de medidas que objetivem:

I - Fortalecer, simplificar e racionalizar o sistema regulatório;

II - Fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas no processo regulatório;”

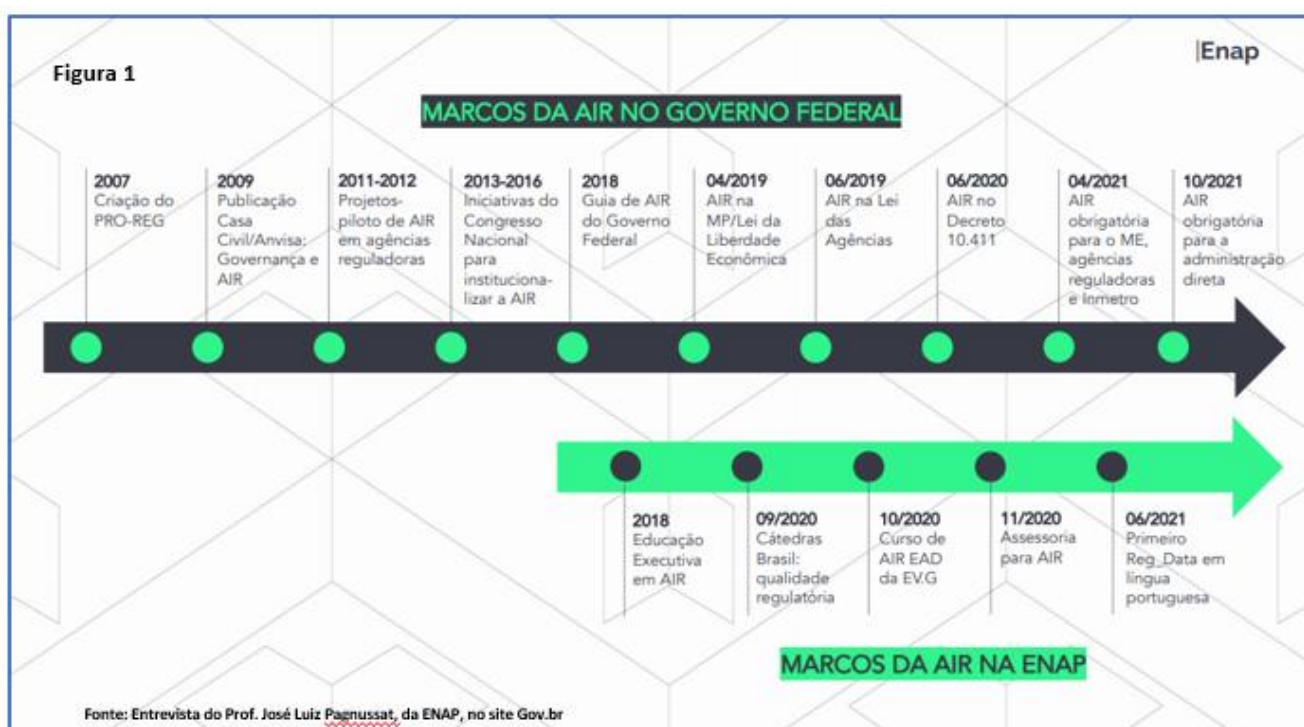
Então, o decreto nº 11.738, que revogou o decreto nº 6.062 de março de 2007 (conhecido como decreto do PRO-REG), visa exatamente promover uma racionalização e simplificação do sistema regulatório, em linha com o que recomenda a OCDE, e o que é interessante e merece ser destacado, é que sendo este governo mais atento e sensível as demandas sociais, e que se preocupa em reduzir o hiato das desigualdades sociais, é oportuno e interessante que ele o faça também no âmbito do direito consumerista, protegendo os consumidores, e propondo correções de práticas e comportamento dos fornecedores quando estes descumprirem as regras.

Neste sentido, a SENACON está diante de uma grande oportunidade para, em conjunto com as agências reguladoras, promover uma melhoria do direito consumerista, ao usar a base de dados – a ser construída e espelhada, conforme detalhado nos relatórios produtos 2 e 3 –, para medir a efetividade e resolutividade dos SACs, e fazer com que as empresas cumpram o determinado pelo decreto nº 11.034.

Como é provável que os consumidores mais idosos e com menos escolaridade, venham a optar por continuar a preferir um atendimento humano nos SACs, e os consumidores com mais escolaridade e mais familiarizados com tecnologia provavelmente preferirão usar canais digitais de atendimento

para registrarem suas queixas, tais como as redes sociais, então deverá caber ao governo e mais especificamente à SENACON, fiscalizar a efetividade por cada canal de atendimento (como já prevê o decreto nº 11.034), e sendo comprovada a ineficácia de algum deles, o regulador deve recomendar aos fornecedores que promovam os ajustes necessários de forma a respeitar o direito do consumidor.

Só com a criação da base de dados, e a observação do que ocorre por cada canal de atendimento, produto a produto e em cada fornecedor, é que a SENACON e as agências reguladoras acumularão uma base de dados que as permita regular e propor medidas mais específicas e aderentes que visem a permitir a melhora das relações consumeristas a partir do respeito ao direito do consumidor.



O importante desta figura 1, disponível em < [Professor da Enap explica como a Análise de Impacto Regulatório pode destravar o desenvolvimento brasileiro - Enap - Escola Nacional de Administração Pública](#), acima é observar que as agências reguladoras, desde 2019 ficaram obrigadas a realizar AIR (Análise de Impacto Regulatório), sendo que projetos pilotos com este conteúdo e tema já eram previstos desde 2012, e as agências reguladoras estão cumprindo a sua atribuição conforme pode ser demonstrado em material que é citado neste relatório como bibliografia, algumas agências avançaram de forma mais estruturada e embasada nestes estudos, sendo que outras agências ainda estão adquirindo conhecimento e aprimorando suas práticas.

Então, como já mencionado na página 6, a AIR está ganhando corpo e consistência no setor público o que sugere permitir que o enxugamento do excesso de normas, bem com a edição de novas normas se dê de forma mais criteriosa e embasada.

Cumpra lembrar que a ENAP também se equipou para fornecer cursos e compartilhar material que ajude na disseminação deste conhecimento o que deve ser de grande serventia para as agências reguladoras e ao setor público em geral.

Um Alerta: já há um excesso de legislação e que custa muito caro ao país

Em resumo vimos até aqui que há um excesso de regras, e que há a recomendação da OCDE para que se proceda, aos poucos, a uma simplificação ou enxugamento regulatório, e, apenas a nível de esclarecimento, segundo estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) < [Constituição Federal Brasileira: mais de 7,4 milhões de normas editadas, 586 por dia - E-Commerce Brasil \(ecommercebrasil.com.br\)](http://ecommercebrasil.com.br)>, em 35 anos após a constituição de 1988 foram editadas mais de 7.480 milhões de normas, isto equivale a uma média de 586 normas editadas diariamente ou 845 normas por dia útil. (o que não é sadio nem razoável). Daí a recomendação de enxugar o excesso regulatório.

Tabela 1

Quantidade de Normas	Período
7.480.773	35 anos
213.736	ano
586	dia
845	dia útil

Fonte: IBPT – elaboração consultor

Ainda sobre o estudo do IBPT, cada norma editada possui, em média, cerca de 3 mil palavras, tornando a legislação mais difícil de ser compreendida. além do tamanho do problema, em termos de excesso de legislação, há ainda outro inconveniente, pois o levantamento do IBPT mostrou que a complexidade da legislação tem um custo significativo para empresas e cidadãos. Afinal, trata-se de um investimento estimado de **R\$ 228 bilhões por ano** apenas para acompanhar e cumprir todas essas regulamentações em constante mudança.

Apenas a título de comparação, isto dá mais do que o triplo do orçamento anual do bolsa família, que segundo senado federal, custará cerca de R\$ 70 bilhões em 2023. O que denota que há, portanto, necessidade de se promover um enxugamento racional deste conjunto de regras, e usar a AIR como ferramenta para embasar a tomada de decisões é trabalhoso, porém muito desejável.

A seguir compartilhamos mais dados explicações e outras tabelas disponíveis no estudo do IBPT:

Sobre a quantidade de Normas Editadas, o estudo mostra que nos 35 Anos após a promulgação da Constituição Federal de outubro de 1988, houve, em média, a edição de 15 normas federais por dia ou 22 normas federais por dia útil nestes 35 anos. [Estudo Quantidade de Normas 35 Anos CF - 2023 - IBPT Instituto](#), os estados editaram uma média de 171 normas por dia ou 250 normas por dia útil, enquanto os municípios editaram 400 normas por dia ou 583 normas por dia útil” isto será demonstrado no quadro da figura 2 abaixo.

Então este excesso de regras e normas vem atrapalhando o funcionamento do país, e o que é pior, muitos dos agentes econômicos se valem deste motivo (do excesso de regras), para não cumprir, ou alegar não entender o conjunto de regras e por isto não o seguem. O efeito, portanto, deste excesso de legislação não é benéfico à sociedade. E é por isto que a OCDE recomenda uma simplificação da legislação e principalmente uma justificativa mais embasada para sua criação, como é o caso da AIR. Pois com critérios mais claros e embasados para criação de leis e normas, bem como estudos e revisões periódicas quanto ao cumprimento e a eficácia de tais leis, teremos um ambiente regulatório mais simples e eficaz.

O Quadro abaixo apenas resume estes números do excesso de regras de forma mais detalhada, ilustrando quantidade de normas editadas (tanto as gerais, quanto as tributárias), por período.

Figura 2. Total de Normas editadas	Gerais				Tributárias			
	35 anos	por /ano	dia	dia útil	35 anos	por /ano	dia	dia útil
Federal	188.876	5.396	15	22	42.534	1.215	3	5
Estadual	2.186.724	62.478	171	250	162.710	4.649	13	19
Municipal	5.105.173	145.862	400	583	287.277	8.208	22	33
	7.480.773	213.736	586	855	492.521	14.072	39	56

Fonte: Estudo do IBPT, elaboração - consultor

Veremos que promover uma regulação coerente e eficiente, é de fato desafiador, por ser um tema abrangente e bastante complexo. Mas as novas demandas da sociedade sobre as ações de governo, obrigam este a agir de forma mais eficiente e racional, com ações e medidas focadas na obtenção de resultados concretos. Além disto, também é recomendável que haja amplo debate e transparência na fase de discussão (auscultar demandas) de formulação da regulação. O que aumenta a aderência, a utilidade e a eficácia.

O que isto tem a ver com o assunto que está sendo analisado?

Há que se ter regras claras para fiscalização dos SACs, mas também há que se ter mecanismos efetivos de implementação e de aferição da eficácia do que foi regulado, do contrário não teremos um efeito positivo. Portanto, a legislação do SAC tem que ter uma operacionalização simples e tem que ser fiscalizável e efetiva.

Como no Brasil há ainda muita desigualdade social, muita concentração de renda, e muitas diferenças sociais e regionais, há de fato uma preocupação pertinente deste governo e da SENACON com os direitos dos consumidores, em especial com os consumidores idosos e mais humildes – que representam uma boa parcela da população –, pois sabe-se que a população mais jovem e com acesso a mais escolaridade e tecnologia já consegue tanto conhecer mais os seus direitos, quanto sabe se queixar e reivindicar os seus direitos juntos aos fornecedores.

Isto tem implicações quanto as opções de canais de atendimento, sendo bem provável que os idosos, os mais humildes e as pessoas com baixa escolaridade, tenham preferência em ser atendidos por pessoas, (atendimento humano), já a parcela da população com mais acesso a tecnologia e com mais escolaridade talvez prefira o atendimento por canais digitais.

Então, o grande avanço do decreto nº 11.034, é exatamente permitir que os consumidores escolham seu canal de atendimento nos SACs, e o SNDC, as agências reguladoras e a SENACON, devem observar e fiscalizar se as empresas (fornecedores) irão de fato investir na estruturação destes canais de atendimento, de forma a permitir o acesso dos consumidores, além de medir de forma clara a efetividade e resolutividade de cada canal de atendimento, por produto e por fornecedor.

Também é necessário que se façam campanhas de divulgação desta possibilidade de utilização do atendimento multicanal dos SACs, tanto o governo, quanto os fornecedores.

Feita esta introdução do assunto, e situada tanto a evolução da AIR no Brasil, quanto caracterizado o excesso regulatório e ressaltado o alinhamento da legislação brasileira com o que a OCDE recomenda (inclusive com enxugamento da legislação e uso da AIR, na criação e revisão da legislação), será abordado a seguir, a questão do problema regulatório dos SACs, e os desafios desta regulação.

3. Identificação do problema regulatório

Afinal qual é o problema regulatório dos SACs? E quais os desafios decorrentes dele?

Primeiro cabe esclarecer que o desafio de regular o SAC, decorre basicamente da falta de informação objetiva sobre sua estrutura e funcionamento, pois na verdade não se regula o que não se conhece e para se conhecer é necessário que se interaja. Então, o primeiro passo para melhor conhecer os SACs passa por interagir com eles, sendo que esta interação pode ser dar a partir do espelhamento da base de dados – das queixas dos consumidores – proposto nos produtos 2 e 3.

Como os SACs, geralmente, sofrem terceirizações e quarteirizações, o que os afasta do ambiente interno das empresas, e já vimos nos produtos anteriores (2 e 3) que as empresas o fazem com o propósito de economizar dinheiro, tem-se uma situação na qual tanto as empresas quanto os reguladores, não conhecem exatamente o funcionamento dos SACs e o que se passa neste ambiente, e, não conhecendo, não conseguem contribuir para promover uma melhora no seu funcionamento e em especial na sua efetividade.

E foi justamente por este motivo, promover uma melhora da efetividade dos SACs, que o decreto nº 11.034 de abril de 2022, veio a substituir o decreto nº 6.523 de julho de 2008, uma vez que o decreto nº 11.034 já previu, no seu corpo, que a efetividade era o critério chave de satisfação do consumidor, e não mais apenas a disponibilidade do atendimento do SAC, ou seja agora com o novo decreto, a efetividade da solução oferecida pelo SAC ao consumidor é o que importa. Desta forma, deixar o consumidor satisfeito é o que de fato interessa.

A partir desta constatação, e sendo o consumidor o responsável por julgar se foi ou não plenamente atendido pelo SAC, o problema regulatório dos SACs, passa a residir nas seguintes etapas:

- 1) Medir o percentual de satisfação do consumidor, através do índice de solução ou resolutividade obtido entre volume de queixas / volume total de clientes (por faixa ou segmento de serviço ou produto).
- 2) Monitorar esta base de dados, o que permitirá, no médio prazo, avaliar o prestador de serviço, ou seja, o fornecedor, para saber como está o respeito ao consumidor por faixa de produto ou serviço, e a partir daí propor medidas educativas ou corretivas se for o caso.
- 3) Promover constantes debates abertos, com diversos atores: consumidores, agências reguladoras, Procons, fornecedores, ministério público, antes do SNDC, para que nestes debates sejam feitas tanto rodadas de sensibilização, quanto de troca de experiência visando o aperfeiçoamento da execução da regulamentação. Como já prevê o decreto nº 11.034.

O que é a execução da regulamentação, citado acima?

É exatamente pôr em prática as métricas de efetividade dos SACs, a partir de uma base de dados comum, crível, rastreável, e com unicidade de critérios, para que cada fornecedor e

cada agência reguladora que o fiscaliza possa saber, compreender, entender como funciona e o que precisa ser feito para se ter uma boa efetividade.

Esta base de dados deverá ser utilizada pelas agências reguladoras para dar indicações de necessidade de ajustes de comportamento e procedimento dos fornecedores, de forma que estes corrijam imperfeições.

Não há dificuldade conceitual, mas há desafio operacional.

Conceitualmente não há dificuldade em compreender isto, mas ao se pensar na operação dos SACs, sabe-se que se não houver um monitoramento estreito, frequente e *online* das queixas dos consumidores não se poderá evoluir muito. Por isto é que importante criar uma base de dados comum das queixas, que seja transparente e acessada por vários públicos, pois é esta a maneira de monitorar o desempenho da efetividade dos SACs e aplicar medidas corretivas sempre que necessário.

E este desafio operacional, só poderá ser reduzido aos poucos, mediante o enfrentamento da dificuldade de pôr em prática o que estabelece o decreto nº 11.034, e isto só poderá ser feito com colaboração das empresas (fornecedores), das agências reguladoras, dos consumidores, da equipe da SENACON, e dos demais stakeholders do SNDC envolvidos nesta tarefa.

A conscientização sobre a importância de respeitar o direito do consumidor, passa por uma atividade contínua de diálogos e aferições, para que várias das imperfeições que hoje existem, possam ser levantadas, discutidas, analisadas, e se possível resolvidas.

Para isto, é preciso que haja um comportamento mais responsável dos agentes econômicos, em especial dos fornecedores, o que nem sempre se verifica. E é por esta razão que veremos a seguir quem são estes agentes e como eles costumam se comportar.

Bem como será abordado neste relatório no item 6, Descrição das Alternativas Possíveis ao Enfrentamento do Problema Regulatório Identificado, quais as diferenças e vantagens de cada uma das opções: a) de não ação, b) de soluções normativas e c) de soluções não normativas. Também será indicado, a título de compartilhar curvas de aprendizado, o que vêm fazendo algumas das agências reguladoras brasileiras.

4. Identificação dos Agentes Econômicos

Os principais agentes econômicos diretamente responsáveis pela dinâmica das relações consumeristas são:

- 1) Os consumidores que compram bens e serviços.
- 2) Os Fornecedores que ofertam estes bens e serviços.
- 3) Os reguladores que devem fiscalizar o bom funcionamento e equilíbrio destas relações fornecedor – consumidor.

Consumidores:

Como os SACs são o elo (pós-venda) desta relação fornecedor - consumidor, e como as empresas muitas vezes apregoam (fazem propaganda) características de seus produtos e serviços, que na verdade ou inexistem, ou estão distorcidas, é natural que boa parte dos consumidores se decepcione após realizar uma compra de serviços ou produtos.

Como tais práticas de desrespeito não são poucas (nem em quantidade e nem em frequência) o que acaba acontecendo é que o consumidor muitas vezes sai prejudicado e frustrado nesta interação com os fornecedores.

Fornecedores:

Os fornecedores querem lucro, não é errado querer lucrar, o lucro em si não é problema, o problema são os desvios de comportamento das empresas e as práticas abusivas (e pouco claras) que elas adotam para manipular os consumidores.

As empresas costumam criar necessidades, e depois investem maciçamente em propaganda para que os consumidores consumam seus produtos, neste processo de manipulação há irracionalidade e assimetria de informação, e por conta disto, começam os problemas.

E é exatamente por esta razão que se faz necessário a regulação econômica, uma vez que as empresas sempre tentarão maximizar o lucro, e como elas de fato detêm mais informação, mais poder econômico, e mais poder de articulação, do que o consumidor, e mais ainda, no caso dos serviços regulados, a grande maioria das vezes representa uma situação na qual o consumidor vai consumindo, (o produto ou serviço), e a conta só chega a posteriori, e muitas vezes o próprio faturamento (o valor da conta) já causa descontentamento e surpresas desagradáveis aos consumidores, além da baixa qualidade dos serviços.

Isto está sendo abordado aqui porque geralmente os contratos são complexos, preveem uma série de situações e condições que o consumidor não entende, e não conhece, e o principal, os contratos são impostos aos consumidores pelo fornecedor.

Reguladores:

Os reguladores precisam fiscalizar as empresas e orientar os consumidores, para que os direitos dos consumidores sejam respeitados.

E no processo de se respeitar os direitos é bastante importante que estes direitos estejam elaborados de forma clara e sejam conhecidos tanto pelos consumidores, quanto pelos reguladores. E os contratos de prestação de serviços regulados precisam ser simples e efetivos, simples para que contemplem com clareza e objetividade o propósito ao qual se destinam, e efetivos para que haja compreensão do que deve ser feito, elucidando qual a obrigação das partes, e o que poderá acontecer caso alguma das partes descumpra sua obrigação.

Aliás a simplicidade das regras é uma das recomendações da OCDE, que consta na publicação Regulação sobre Política Regulatória e Governança.

É bastante importante fazer este registro porque na elaboração dos contratos (e as agências reguladoras têm um papel fundamental nisto) não se prioriza nem a simplicidade e nem a transparência, o que é um grande erro, e este erro custa caro, vide o número de judicializações que, ano após ano, entope cada vez mais os canais do sistema judiciário, como já abordado no relatório produto 2. (mais especificamente nas páginas 9 e 10 do produto 2, onde foram citadas as estatísticas do CNJ /DATAJUD)

Então, uma agenda que deve pensada e devidamente estruturada para o futuro, é uma possível simplificação dos contratos, para que esta assimetria de informação entre fornecedor e consumidor possa ser paulatinamente reduzida, isto porque o perfil médio dos consumidores (em especial o consumidor pessoa física, ou pequeno empresário), tem desconhecimento dos contratos dos serviços que usa ou adquire, e mesmo quando tem acesso a cópia de tais contratos, geralmente não consegue ler e interpretar o que está escrito.

Ou seja, o consumidor comum não sabe quais são os seus direitos e os seus deveres, e desta ignorância ou desconhecimento, quem costuma se beneficiar ou ser favorecido são as empresas, (os fornecedores).

Se formos historiar os motivos desta complexidade dos contratos será verificado que:

- O teor – linguagem cifrada ou hermética, que não permite uma compreensão fácil.
- O tamanho – extensão número de parágrafos e páginas, os contratos são extensos e não são claros.
- E as vezes dubiedade, isto é, nada está 100% claro, escrito em linguagem simples e direta. Cabe registrar deve haver um padrão das empresas em desenharem contratos, que na prática nem esclarecem o essencial e nem protegem o consumidor.

Desta prática de contratos propositalmente complexos ou intencionalmente mal elaborados, decorre uma parte das queixas dos consumidores (parte substancial das queixas diz respeito a cobranças abusivas, ou entrega de produtos ou serviços diferentes do que foi apregoado pelos fornecedores). As empresas talvez o façam para deixar margem de dúvida e se protegerem de

eventuais imperícias ou responsabilidades, uma vez que um contrato pouco esclarecedor, dá margem a litígios, mas com a dificuldade efetiva de atribuição de culpa.

O caso dos contratos de serviços regulados da relação consumidor-fornecedor, talvez requeira que ajustes e simplificações sejam feitos sempre no sentido de simplificar e dar mais transparência, e principalmente de transformar tais contratos, em teor e forma (vocabulário) mas acontece que tais atualizações e aperfeiçoamentos, ou não vem sendo feitos, ou vem sendo feitos em ritmo e abrangência menor do que a desejada.

Então a questão não é se a propriedade das empresas é pública ou privada, mas é sim regulatória, isto é, a sociedade e os reguladores, tem que atuar para perseguir um contínuo aperfeiçoamento dos serviços, em especial dos serviços regulados.

Como abordado no Relatório Produto 2, atualmente já há entes e estrutura jurídica robustecida, diferente do que ocorreu logo após a privatização, quando o estado talvez não estivesse pronto, pois não havia um arcabouço jurídico devidamente elaborado que permitisse a transferência destes ativos para o setor privado, e na época não existia a grande maioria das agências reguladoras que hoje existem, pois estas estavam sendo criadas, e era o governo nas suas N instâncias (municipal, estadual ou federal) quem provia o serviço e determinava como se dava a regulamentação.

Então, olhando numa perspectiva histórica, já se avançou em vários aspectos, mas também como já mencionado no Relatório Produto 2, há a necessidade de harmonização da legislação e dos entes reguladores, para que a regulação seja mais respeitada e obedecida.

Atualmente com as empresas reguladas pertencendo ao setor privado, é necessário que as agências reguladoras operem a contento para exercerem bem o seu papel de regulador com isenção, simplicidade e efetividade. E a implementação do decreto nº 11.034 poderá ajudar nestas tarefas uma vez que os consumidores terão a oportunidade de fazer suas queixas e, às agências reguladoras, caberá tomar medidas para que os fornecedores aperfeiçoem suas condutas visando a melhoria das relações consumeristas.

Mas para que isto (o aperfeiçoamento de conduta dos fornecedores) ocorra a contento, é necessário que haja diálogo, convergência e coordenação entre os entes reguladores, e é importante que haja interação e métricas claras de avaliação, para que, a partir da análise (teor, volume e frequência) das queixas dos consumidores, se possa solicitar às empresas aperfeiçoamentos e correções para melhorar o respeito aos contratos, que são os objetivos a serem alcançados.

O objetivo a ser alcançado pelo capítulo 6, do decreto nº 11.034, é a efetividade dos SACs, que está diretamente atrelada a taxa de resolução das demandas (resolutividade) dos SACs, e ao grau de

satisfação do consumidor. Como o decreto prevê que será o próprio consumidor que avaliará o seu grau de satisfação, será necessário a implementação da metodologia clara e transparente de base de dados para que se meça e acompanhe as demandas dos consumidores e as respostas dos SACs das empresas (fornecedores).

Este objetivo será analisado em detalhes no próximo item.

5. Definição dos Objetivos a serem alcançados

Os objetivos a serem alcançados pela implementação do artigo 15 do decreto nº 11.034, e que dialogam diretamente com a regulação econômica são aqueles nos quais as agências reguladoras, o SNDC e a SENACON, irão fiscalizar as empresas através do funcionamento e da efetividade dos seus SACs.

Para tal é necessário que os consumidores conheçam melhor os seus direitos, e os fornecedores adequem seus SACs, sejam ele próprios ou terceirizados.

Quais são então estes objetivos?

Já foi mostrado na página 18, do Produto 3, no item 5, que a forma de medir a efetividade dos SACs é, em última instância, através do grau de satisfação do consumidor, e para que o consumidor possa expressar este grau de satisfação é necessário que suas queixas ou demandas sejam atendidas.

E para que isto seja verificado de forma rastreável e clara é necessário que a SENACON tenha pleno acesso a um banco de dados onde as queixas dos consumidores sejam registradas, e conste no mesmo banco de dados a avaliação dos consumidores quanto ao atendimento de suas queixas ou demandas. Isto é o que prevê o artigo 15 do decreto nº 11.034.

Então, de forma mais didática e detalhada, o que precisa ser feito é:

- 1) Criar este banco de dados de queixas dos consumidores para que estes registrem suas demandas, sendo que tanto as agências reguladoras quanto as empresas (fornecedores) terão pleno acesso a tais informações.
- 2) Ter critérios de resolutividade binários, isto é, ou o consumidor fica satisfeito com a solução proporcionada pelo fornecedor, ou ele permanece insatisfeito, e com base neste índice de satisfação é que as empresas (fornecedores) terão os seus SACs avaliados.
- 3) A SENACON deve monitorar a evolução destes índices de resolutividade, por produto (ou serviço), por fornecedor, e por canal de atendimento, e deve fazê-lo de forma interativa com as agências reguladoras.
- 4) A ideia principal é que os fornecedores sejam sensibilizados para atender melhor os consumidores, este é o foco, eventuais multas ou ajustes de conduta poderão ser necessários para empresas que insistirem em permanecer com baixo índice de resolutividade dos seus SACs, e desconsiderando as queixas dos consumidores.
- 5) Será interessante se criar um ranking de queixas de empresas, por classe ou categoria produtos, com percentuais de clientes insatisfeitos, isto é importante porque pode obrigar as empresas a realmente considerarem as demandas e queixas dos consumidores, e os

consumidores ficariam cientes de que empresas e produtos são menos problemáticos, e com base nisso tomar sua decisão de consumo. Assim como os bancos criam um cadastro dos clientes mal pagadores, os consumidores deveriam ter acesso a um cadastro de fornecedores que descumpra contratos.

- 6) No caso de monopólios como serviços de água e energia elétrica, as agências reguladoras precisam ficar mais atentas a abusos e desrespeito uma vez que os consumidores não terão a opção de troca de fornecedor, então tanto a fiscalização do nível de qualidade de serviços quanto a satisfação dos consumidores e o grau de resolutividade dos SACs destas empresas precisam ser monitorados de forma frequente, e constatados abusos, a aplicação de multas poderá fazer com que as empresas passem a investir mais em melhorias de serviços e na segurança de continuidade da prestação de tais serviços.

Qual deve ser um efeito secundário do decreto nº11.034?

Como as empresas costumam priorizar o lucro, mas sem se preocupar com os direitos dos consumidores, é razoável supor que quando se iniciar este espelhamento da base de queixas dos consumidores, é bem provável que os SACs ao se verem pressionados a entregar efetividade e resolutividade, acabem por sobrecarregar as ouvidorias das empresas, o que já está inclusive previsto por autores estudiosos do tema dos SACs.

Para os SACs e para os fornecedores, focar realmente na resolutividade consistirá em uma mudança de paradigma, já que eles não estão acostumados a isto, seja por “cultura operacional” de não resolver de fato e plenamente a demanda dos consumidores, inclusive por recomendação das empresas, seja devido à baixa qualificação e preparo dos atendentes, a despeito de eventual boa vontade e empatia com o consumidor, além de falta de punição ou punição muito branda o que estimula a não correção dos motivos que levaram o consumidor a se queixar.

Comparação entre o decreto de 2008 e o de 2022.

Conforme o artigo intitulado “**Impactos no Atendimento das Ouvidorias: Tecnologia e resolutividade do SAC**” dos autores Flávio Carneiro Guedes Alcoforado, e Maria Lumena Balaben Sampaio, < [revista_cientifica_ABO_2022-2.pdf \(abonacional.org.br\)](#)> resume no quarto parágrafo da página 6, com muita objetividade e propriedade a comparação do decreto atual e o decreto anterior, diz o texto: “Em síntese, o Decreto nº 6.523/2008 tinha por escopo o acesso e o Decreto nº 11.034/2022 objetiva atualizar as mídias de acesso e a resolutividade. Essas disposições podem, por vezes, impactar diretamente o serviço das Ouvidorias, pois com a não resolução das demandas ainda no SAC há a tendência de se aumentar a canalização de demandas para a segunda instância de atendimento ao

consumidor” e conclui que as ouvidorias poderão sair sobrecarregadas pela implementação do Decreto nº 11.034.

Isto é bastante interessante pois sendo as ouvidorias uma instância interna (geralmente localizada dentro do ambiente das empresas) e considerando que geralmente vários dos SACs são terceirizados (ambiente externo as empresas), uma vez implementada as métricas do Decreto nº 11.034 e em não havendo um índice de resolutividade adequado dos canais de atendimento do SAC, é provável que as ouvidorias sejam, a princípio, sobrecarregadas, o que praticamente alinha interesses e objetivos, uma vez que queixas não resolvidas irão para as ouvidorias, e uma vez criado o banco de dados de comum acesso, isto será facilmente rastreável ou monitorado.

Então, as queixas não resolvidas nos SACs deverão ir para o ambiente interno das empresas (ouvidoria), e as empresas deverão refletir sobre seu comportamento e as causas destas mudanças para: ou adotar medidas na origem (isto é, no seu funcionamento operacional, e na oferta de produtos e serviços, com marketing mais verdadeiro e honesto) o que é o ideal, ou fazer com que as ouvidorias analisem mais as queixas recebidas de forma a orientar o funcionamento dos SACs.

É importante lembrar que o Decreto nº 6.523/2008, já proporcionou um avanço do direito consumerista, no que diz respeito ao acesso do consumidor aos SACs, posto que antes da sua edição muitas pessoas tinham de fato dificuldade em acessar os SACs para expressar suas queixas e demandas e, isto foi aperfeiçoado com o Decreto nº 11.034/2022, que além de prever a democratização do acesso (canais de acesso) já contemplando o uso das mídias sociais, também prevê uma avaliação de resolutividade, empoderando ainda mais o consumidor e permitindo mais um avanço das relações consumeristas, mas isto, para se materializar ainda levará um tempo de adaptação por parte dos fornecedores – que terão que adequar os seus SACs, em especial com gente mais qualificada e dotada de treinamento e com poder de decisão para de fato entregar soluções aos consumidores -, e também adaptação por parte dos consumidores que deverão se educar e conhecer mais os seus direitos e principalmente saber como reclamar, de que forma reclamar e a quem reclamar.

Isto poderá gerar um conflito de interesse grande, pois o que aconteceu é que as empresas ao terceirizarem seus SACs, visavam não apenas arbitragem de custo, (economizar dinheiro), mas também empurrar para fora do seu ambiente corporativo os problemas decorrentes da sua atuação deficiente, achando que o investimento em marketing, e o aumento de receita de venda de serviços e produtos, poderia ser suficiente para compensar este aumento de custos do “crescimento dos SACs”.

Só que neste novo modelo dos SACs que prioriza a resolutividade e empodera o consumidor ao deixar que, ele consumidor, avalie o atendimento recebido nos SACs, que foi definido a

partir do decreto nº 11.034, irá fazer com que as empresas possivelmente tenham que promover adaptações nos seus ambientes internos (produção e comercialização de serviços e ouvidoria) e externos (SACs).

Já os consumidores deverão ser treinados e ensinados a saber reclamar para aumentarem as chances de terem suas demandas atendidas, além de aprenderem a escolher - quando possível - os seus fornecedores e os produtos que estes oferecem, com base em suas necessidades específicas, e consultando o ranking de atendimento, e analisando a resolutividade destes fornecedores.

Neste sentido a SENACON sai fortalecida e tem seu papel reforçado e sua responsabilidade aumentada, já que deverá ser ela SENACON, a ensinar e compartilhar orientações com os consumidores sobre a melhor forma de fazer suas queixas, visando a obtenção de efetividade, além de criar, e reforçar a base de dados comum que servirá para aferição da resolutividade. Então a SENACON tanto irá ganhar mais relacionamento com consumidores quanto irá, a partir do seu aumento de representatividade, ter mais peso político ao levar considerações dos consumidores (no agregado, isto é, em bloco), às agências reguladoras e ao governo.

Talvez devam ser consideradas a criação de cartilhas (impressas e digitais), e pequenos vídeos que orientem e ensinem os consumidores quanto a: conhecer quais são os seus direitos, sobre a melhor forma de reclamar, quanto ao uso da plataforma (base de dados), e sobre a avaliação de resolutividade.

O que se espera é que as empresas acabem por aperfeiçoar o seu comportamento e oferta de produtos e serviços a partir de uma base de críticas (agora visível e compartilhada) que tanto sirva para orientar os consumidores quanto eventualmente dar à SENACON subsídios para aplicar medidas (advertências, multas, processos) para aperfeiçoar a conduta dos fornecedores.

Já os fornecedores deverão treinar seus colaboradores dos SACs (sejam próprios ou sejam terceirizados), para que os atendentes saibam e **queiram de fato** ouvir as queixas e resolver as necessidades dos consumidores. E, neste sentido, quanto mais clareza e objetividade for empregue nesta tarefa melhor deverá o resultado, se traduzindo em mais resolutividade, e desta forma beneficiando o consumidor, o fornecedor e justificando o resultado do call center.

As agências reguladoras deverão, em parceria com a SENACON, observar, analisar e medir não apenas o índice de resolutividade, mas também a quantidade de queixas dos consumidores por empresa (fornecedor) e por tipo ou classe de serviço, para que, a partir desta análise seja observado o comportamento dos fornecedores, e sempre na perspectiva

de educar os fornecedores e sugerir medidas que visem aperfeiçoamento dos serviços visando a redução das queixas dos consumidores.

Em resumo a implementação do decreto nº 11.034 deverá provocar uma curva de aprendizado e um processo educativo e de mudança de comportamento tanto dos consumidores quanto dos fornecedores, e os reguladores deverão ter muita articulação para que as medidas propostas sejam implementadas e incorporadas no comportamento dos agentes de mercado.

O ideal é que não haja intervenções desnecessárias e nem excesso de regras que engessem o funcionamento dos mercados e nem inibam novos investimentos e modernizações, então o desafio do regulador é dialogar para entender o funcionamento dos mercados e a atitude dos agentes econômicos, considerando as opções de apenas observar, de normatizar, e de não intervenção. O que será abordado no item subsequente.

Se observarmos o que a OCDE tem recomendado, irá se constatar como já foi relatado anteriormente que há uma tendência para não se criar regras, sem que antes tenha se considerado tanto o ambiente atual de cada mercado ou situação, bem como a realização de AIR, e fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado.

Então, em função desta recomendação de se ter mais embasamento e evidências antes de propor uma nova regra, ou norma, e em função do excesso de normas já existentes, é que a opção de não ação, pode ser recomendada inicialmente, para que se observe melhor a situação e se reúna evidências e depoimentos quanto a pertinência ou não de intervenção.

As vezes apenas a mobilização e anúncio de que os reguladores estão monitorando este ou aquele assunto (tema) já poderá provocar reflexões e ensejar mudanças espontâneas de comportamento nos agentes de mercado, isto pode ser verdadeiro, mas talvez seja mais verificado e encontrado em mercados de países mais desenvolvidos do que em países em desenvolvimento como é o caso do Brasil cuja concentração de poder e de renda talvez possa fazer com que fornecedores não temam o regulador e pratiquem e mantenham abusos ou distorções até que de fato sejam obrigados pelo regulador (e com apoio da sociedade) a corrigir a sua postura e interromper as distorções.

6. Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

6.1 A opção de não ação

Quando se escolhe a opção de não ação, se está assumindo que a situação atual deve ser mantida, isto é, ou porque não há problemas; ou que há problemas, mas não vale a pena investir esforço na busca de solução para estes problemas.

No caso aqui em tela, de regulação dos SACs, adotar esta opção de não ação, não significaria o fim do esforço de busca de equilíbrio nas relações consumeristas (fornecedor – consumidor), e sim a conceder um prazo para que os agentes de mercado se adequem ao determinado pelo decreto nº 11.034, sem requerer a criação de uma nova norma adicional de regulação deste decreto.

Se é esta a interpretação ok, isto pode ser feito, mas deve se evitar que a opção de não ação seja encarada como o *laissez-faire*, de John Stuart Mill, ou seja deixa livre ou deixe fazer, já que há muita imperfeição de mercado, e muita concentração de poder e informação nos fornecedores, ao passo que os consumidores estão desarticulados e sem condições de conhecer e reivindicar seus direitos.

Então há sim necessidade de regulação e monitoramento do que se passa nos SACs, do contrário as empresas continuarão a não respeitar o direito dos consumidores. Em especial em um governo cuja bandeiras incluem justiça social e respeito ao direito dos cidadãos

Então, neste processo de adaptação do mercado ao decreto nº 11.034, deve se avançar na criação e espelhamento do banco de dados, para que todos tenham acesso as demandas e queixas dos consumidores, pois só desta forma, e acompanhando a evolução desta base de dados é que se terá evidências para avaliar a resolutividade, como propõe o decreto nº 11.034.

E deve haver um esforço de mobilização para favorecer o arranque da estruturação do banco de dados das queixas dos consumidores, e do processo de educação dos consumidores, principalmente via campanhas de esclarecimento sobre os seus direitos e sobre a possibilidade dos canais de uso. E como estas etapas pressupõem algum tempo de maturação e observação onde portanto a opção de não ação deve ser considerada.

A criação do banco de dados é necessária, porque será a partir dela que as empresas serão monitoradas e será medido o índice de resolutividade, conforme estabelece o decreto nº 11.034, então, a partir desta base de dados, tanto as agências reguladoras quanto a SENACON, poderão ter parâmetros objetivos para analisar o comportamento das empresas, e sua interação com os

consumidores. E a partir desta aferição de resolutividade é que as agências reguladoras poderão solicitar correções de postura dos fornecedores e inclusive ajustes no funcionamento dos SACs.

Por isto a opção de não ação deve ser temporária, do ponto de vista de evitar a criação de mais normas, mas em havendo abusos e comprovado o mal comportamento dos fornecedores, os reguladores poderão propor ajustes de conduta, e caso necessário, considerar punições e formas de forçar os fornecedores a corrigirem suas falhas.

Na relação consumidor – fornecedor, já foi provado que não existe nenhum equilíbrio, e nem eficiência de mercado, e tampouco a “mão invisível” que permitiria a eficiência dos mercados, como pregava Adam Smith, no seu livro a Riqueza das Nações, o que ocorre na prática, é que cada agente econômico tenta tirar proveito da sua condição rumo aos seus objetivos e interesses, e, como a força, o tamanho, o grau de articulação, e o conhecimento de uma empresa é bem maior do que de um consumidor, ou mesmo que o somatório dos consumidores (dada a dificuldade de articulação entre eles) as empresas estão sempre em vantagem, e cabe ao regulador atuar para contrabalançar este excesso de desequilíbrio.

E isto é ainda mais forte e presente no caso de empresas prestadoras de serviço que detém o monopólio, como é o caso de distribuidoras de energia (para classe residencial), e fornecimento de água e saneamento. O consumidor não tem escolha, só há um fornecedor, portanto, é papel do estado regular e fiscalizar atentamente a atuação destas empresas.

Não há uma solução final ou recomendação inquestionável ou infalível quando o assunto é regulação, sempre haverá pontos de vista distintos, e as vezes contraditórios, muitas vezes fruto dos interesses dos diferentes agentes econômicos e até da população em geral, como é explicado no artigo científico do autor Bruno Fernandes Dias, [publicado na Revista Digital de Direito Administrativo da USP, Faculdade de direito Ribeirão Preto, no título “Análise de Impacto Regulatório: Notas sobre a OCDE e sobre o Brasil”, https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85316/95821](https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85316/95821)> neste artigo o autor esclarece que o uso da AIR (Análise de Impacto Regulatório) visa a ajudar ao regulador a ponderar os prós e os contras do estabelecimento da regulação, e pode ajudar a enriquecer a discussão e fornecer argumentos e subsídios para a decisão do que regular e como regular.

No artigo o autor esclarece que para a OCDE a AIR é apresentada como objetivando ser “tanto uma ferramenta como um processo decisório para informar os tomadores de decisão quanto à possibilidade e à forma de regular para se atingirem objetivos de política pública”.

Então o uso do AIR como ferramenta didática para ponderar e quantificar os resultados advindos de propostas de regulação é bem-vindo, e costuma trazer luz ao assunto, entretanto a análise do ambiente social e econômico, e do comportamento dos agentes econômicos também deve ser objeto de análise e ponderações.

E em função destas considerações acima, na visão deste consultor, para o caso do Brasil, onde há muita imperfeição, muita desigualdade econômica e social, e há um baixo grau de competição entre as empresas, e no geral um baixo índice de educação da população, o que reforça a assimetria de

informação fornecedor-consumidor, a SENACON deve sim monitorar as relações consumeristas, e deve fazê-lo de forma coordenada e colaborativa com as agências reguladoras.

Sendo que o baixo índice de educação da população, se traduz na dificuldade da população em ler, interpretar e entender os contratos de prestação de serviço, além disto a possibilidade do uso de diversos canais de atendimento previsto pelo decreto nº 11.034, para que os consumidores registrem suas queixas e demandas, também poderá privilegiar a camada da população mais afeita e familiarizada com o uso das redes sociais, e mais educada e treinada para reclamar com mais efetividade, então, é óbvio que o estado precisa regular (e a SENACON deve ter papel ativo nesta tarefa), mas não necessariamente de forma punitiva, e sim de forma educativa para ensinar aos consumidores os seus direitos, e tentar promover uma aproximação ou convergência da efetividade e resolutividade das queixas dos consumidores nos diversos canais de comunicação.

Senão for assim, é possível que os consumidores que tenham mais acesso e mais traquejo, e privilegiem o uso de mídias sociais, tenham suas queixas atendidas mais rápido ou com mais resolutividade do que os consumidores comuns, isto é, do que o cidadão comum que faça sua queixa em canal convencional, por exemplo via telefone nos SACs. O que se caracterizaria como uma distorção.

E isto é indesejável, já que a ampliação dos canais de comunicação para os consumidores registrarem suas queixas foi pensada exatamente para empoderar o consumidor e facilitar o acesso aos SACs, mas não deve ser causa de uma nova desigualdade que altere a equidade de direitos entre os consumidores em função do canal de comunicação escolhido e de sua classe social.

E as empresas precisam ser educadas para respeitarem mais o consumidor, daí a sugestão formal do espelhamento da base de queixas dos SACs, feita nos produtos 2 e 3. E só o monitoramento de tais queixas e a leitura da sua volumetria e divulgação da taxa de resolutividade é que farão com que as empresas realmente aprimorem seu comportamento, e é por estes motivos acima que o decreto nº 11.034, prevê revisões periódicas.

No caso do acompanhamento da metodologia da resolutividade do SAC, já é prevista pelo decreto nº 11.034, no seu artigo 15, ocasião para análise de resultados, bem como foi sugerida uma periodicidade de revisão (no mínimo anual) conforme abaixo.

“§ 2º A Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública dará transparência à metodologia e à ferramenta de acompanhamento da efetividade dos SAC de que trata o **caput, divulgados, no mínimo, uma vez ao ano**, os resultados da implementação da ferramenta.”

Concluindo, a opção de não ação não deve ser considerada neste caso de monitoramento de implementação da regulamentação dos SACs, uma vez que há muita assimetria de informação e desigualdade de poder entre os agentes econômicos, (fornecedores e consumidores) e há de fato necessidade de monitoramento de comportamento e instrução educativa por parte do estado, de forma a permitir uma evolução da relação consumerista.

Talvez apenas durante a fase de criação e espelhamento da base de dados contendo as queixas dos consumidores seja interessante considerar a opção de não ação, apenas até que se tenha

construído um histórico consistente da base de dados e classificando as queixas por setor, empresa, canal de atendimento e perfil do consumidor.

Uma vez construída a base de dados, e, a partir da análise minuciosa deste histórico (a ser permitido pela construção da base de dados via espelhamento), é bem provável, que surjam com mais nitidez e embasamento os ajustes que deverão ser feitos nos SACs de alguns fornecedores, o que irá pressupor por parte da SENACON e do SNDC uma postura e ações mais objetivas e específicas. Talvez soluções normativas, como veremos a seguir.

6.2 A opção de soluções normativas

Iniciaremos este tópico acrescentando algumas definições e comentando sobre elas.

Segundo a definição a regulamentação normativa é a “Relação entre norma jurídica geral ou parte dela (regulamentada) e norma jurídica específica (regulamentadora) com o intuito de detalhar disposições para a correta execução ou aplicação da norma regulamentada”.

Ou conforme definição do site do Congresso Nacional que define a regulamentação de norma jurídica como “Relação entre norma jurídica geral ou parte dela (regulamentada) e norma jurídica específica (regulamentadora) com o intuito de detalhar disposições para a correta execução ou aplicação da norma regulamentada.

- *Nota explicativa:* Deve-se atentar para os impactos sobre os atos normativos regulamentadores decorrentes de revogação ou alteração da norma regulamentada.
- *Nota explicativa:* O vínculo de regulamentação normalmente se estabelece entre normas de diferentes níveis hierárquicos, como no caso de uma lei que regulamenta um dispositivo da Constituição, ou de um decreto que regulamenta uma lei ou parte dela”.

É o caso aqui do decreto nº 11.034, cujo artigo 15 tem como propósito atualizar regulamentar a efetividade e resolutividade do SAC.

Segundo o economista Joseph Stiglitz, no texto “Regulation and Failure”, <[https://NewPerspectives.indb \(columbia.edu\)](https://NewPerspectives.indb (columbia.edu))>, “Pela sua natureza, uma regulamentação restringe um indivíduo ou empresa de fazer o que caso contrário, teria feito” e, na sequência do texto.. “Mas o objetivo da intervenção governamental é abordar as potenciais consequências em situações em que o lucro privado não é uma boa medida do impacto social. A regulamentação apropriada pode até avançar inovações que melhorem o bem-estar.”

O texto do economista Stiglitz é bastante atual e completo, e seu extenso currículo inclui os seguintes feitos: o recebimento do prêmio Nobel de economia em 2001, "por criar os fundamentos da teoria dos mercados com informações assimétricas", tendo sido presidente do Conselho de Assessores Econômicos (*Council of Economic Advisers*)¹ no governo do Presidente Bill Clinton (1995-1997) e atuado como vice-Presidente Sênior para Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial, tendo depois se tornando o seu economista chefe, além da carreira academia destacada de professor de economia na Universidade de Columbia, em Nova York, e já tendo lecionado nas universidades de Harvard, Yale e Stanford. O prof. Stiglitz é um notório crítico da globalização, dos economistas liberais adeptos do livre mercado.

Então o prof. Stiglitz é de fato experiente e reconhecido, mas ele foi citado aqui devido ao seu conhecimento da teoria da assimetria de informação em mercados, que se encaixa com perfeição na relação consumidor-fornecedor, ainda mais no caso do Brasil onde a desigualdade social é grande e há também um abismo de informação entre as classes sociais, e uma vez que já vimos que não há a mão invisível do mercado para solucionar problemas e distorções, torna-se cada vez mais imprescindível a fiscalização e

monitoramento destas distorções pelo estado, sendo que os órgãos reguladores é quem devem fazê-lo e aqui no caso em tela estamos nos referindo a SENACON, as agências reguladoras e aos demais entes do SNDC.

Detalhando um pouco mais, a questão do mercado com informações assimétricas se encaixa perfeitamente na nossa análise onde nas relações consumeristas as empresas detêm conhecimento, poder político, poder econômico e poder de articulação, e os consumidores embora numericamente em maioria, estão desarticulados econômica e politicamente, e enfraquecidos pela falta de conhecimento, pois não conhecem o teor dos contratos, e por isto, via de regra, não sabem interpretá-los.

A conclusão óbvia é que há necessidade de se estabelecer normas de práticas de comportamento de tal forma que possa haver mais justiça e harmonia nas relações entre os agentes econômicos em especial fornecedores e consumidores, e no caso em tela, de regulamentação dos SACs, sendo que o decreto nº 11.034, veio exatamente para atualizar o decreto nº 6.523 (que foi revogado), em termos de aumento da abrangência dos canais de atendimento, fruto da atualização tecnológica e da mudança de hábito dos consumidores, mas na essência o que se busca é fazer valer o direito dos consumidores de reclamarem e terem suas demandas atendidas. E espera-se que tanto a assimetria de informação quanto a desigualdade de tratamento entre consumidores sejam reduzidas ao longo do tempo.

Portanto, a recomendação formal é que construa a base de dados das queixas dos consumidores, mantenha sua atualização periódica (alimentação desta base de dados) das queixas dos consumidores e se proceda a avaliações periódicas da efetividade dos SACs, medindo o grau de satisfação do consumidor por produto e por empresa e por canal de atendimento, pois só desta forma se terá evidências concretas para traçar medidas educativas, corretivas e, quando for o caso, punitivas.

Como é pouco provável que as empresas colaborem espontaneamente, há sim necessidade de se propor normas de funcionamento e acompanhamento dos SACs. E quem deve fazê-lo é a SENACON e em conjunto com as agências reguladoras, isto é, atuando em parceria, e já há no decreto nº 11.034 a previsão de avaliação periódica da efetividade, portanto, basta se cumprir o decreto e fiscalizar a atuação dos agentes econômicos.

A questão da efetividade e resolutividade por canal de atendimento é bastante importante e deve ser monitorada e analisada de perto pela SENACON, pois é provável que se constate o que já foi mencionado, que pessoas com mais escolaridade, conhecimento e acesso a internet, e facilidade com o uso das redes sociais, possivelmente irão preferir canais de atendimento digitais e redes sociais para realizarem suas demandas e queixas, já pessoas mais idosas e com menos escolaridade provavelmente irão preferir o atendimento humano, então é necessário que as empresas respeitem estas preferências dos consumidores e principalmente se estruturem e adequem sua estrutura de atendimento considerando tais características. São estas pessoas com menos escolaridade é que devem receber um apoio e

atendimento adequado dos SACs, pois sem o atendimento humano é bem provável que elas não consigam ter suas queixas atendidas.

É também recomendável que haja uma campanha de divulgação para esclarecer como os consumidores podem reivindicar seus direitos. E estimulá-los a usar mais a plataforma consumidor.gov.br., pois este aumento do uso da plataforma permitirá a SENACON ter mais subsídios tanto para sugerir e cobrar aperfeiçoamento das agências reguladoras, quanto para educar e ajudar os consumidores.

Como um exemplo a ser destacado, pode se citar a ANATEL, em cujo “Manual de Boas Práticas Regulatórias”, < [Manual de Boas Práticas Regulatórias — Casa Civil \(www.gov.br\)](#), já constam as recomendações da OCDE da publicação “Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation”, em < [Recommendation PR with cover.pdf \(oecd.org\)](#)> onde na página 5, consta um roteiro segundo o qual uma boa regulamentação deve:

- buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos;
- ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado;
- estar fundamentada em uma base legal sólida;
- produzir benefícios que justifiquem os custos;
- considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos;
- minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação;
- ser clara e compreensível aos regulados e usuários;
- ser consistente com outros regulamentos e políticas;
- ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados; e
- considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados.

Este breve roteiro é interessante e aderente ao que está sendo tratado aqui, mas merece destaque especial dois itens que foram sublinhados:

a) Quanto a ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado, é interessante pois os SACs devem ter sua eficiência medida e ter seu índice de resolutividade, como estipula o decreto no 11.034 e,

b) Considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos, pelo seguinte: como há muita diferença entre os consumidores, é natural que o regulador e a SENACON atentem para cobrar dos SACs uma igualdade de tratamento entre os diferentes perfis dos consumidores e os diferentes canais de atendimento. Neste caso os SACs e as empresas que os contratam devem observar a necessidade de atendimento humano para perfil de pessoas que realmente ou preferam desta forma, ou não acessem outros canais de atendimento digitais.

E buscando a experiência de uma outra agência reguladora, a ANTT, na publicação “Manual de Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório” < [2ea7dfbd-3b18-f5a3-7362-8a054ec05c6a \(antt.gov.br\)](https://antt.gov.br/2ea7dfbd-3b18-f5a3-7362-8a054ec05c6a)> , chama a atenção para outro ponto, na página 10 (usando para isto também um material do prof. Stiglitz), que vem a ser a provisão de transparência e accountability de quem implementa a AIR.

Então a construção e espelhamento da base de dados (das queixas dos consumidores), facilitará o accountability e permitirá a aferição das evidências e da proporcionalidade das queixas. O que é recomendado quando se analisa os pré-requisitos para formulação de regulação.

Um outro ponto interessante a ser considerado é que talvez já na fase inicial da construção e espelhamento do banco de dados das queixas dos consumidores, e que deve ser acompanhada de divulgação aos consumidores tanto a existência da plataforma consumidor.gov.br e estímulo ao seu uso, quanto de esclarecimento dos direitos do consumidor, é provável que própria transparência e publicização desta construção da base de dados, já constanja e afete uma parte dos fornecedores que, percebendo que estarão sob escrutínio, mudem o seu comportamento e passem a respeitar mais os direitos do consumidor.

Concluindo é possível que a combinação de esforço entre a construção da base de dados, combinada com o esclarecimento dos consumidores quanto aos seus direitos, já contribua para o fortalecimento dos consumidores, rumo à uma redução do desequilíbrio de forças nas relações consumeristas; mas ainda assim é responsável considerarmos opções normativas para a regulação dos SACs dado o pano de fundo da situação de desigualdade econômica e social do Brasil, a estrutura de oferta dos serviços regulados, e do desequilíbrio de forças entre fornecedores e consumidores, que ela provoca.

A seguir será analisado a opção de soluções não normativas, que talvez seja mais adequada a mercados mais maduros e com menos desigualdades de poder econômico e político entre os atores econômicos e mercados com mais simetria de informação.

6.3 Soluções Não Normativas

As alternativas não normativas são opções de intervenção que buscam resolver problemas regulatórios utilizando mecanismos de incentivo que não envolvem a edição de ato normativo do tipo comando e controle por parte do Estado, compreendendo alternativas regulatórias que não possuem caráter normativo cogente, isto é que se impõem por si mesmas, e são identificadas como meios de implementação contemporânea da regulação, na lógica da consensualidade, participação social, governança pública, eficiência e transparência.

Em geral, estas alternativas estão fundamentadas em incentivos econômicos, autorregulação, correção, campanhas de informação e educação. Elas devem ser consideradas sempre que possível quando o regulador interpreta que a sensibilização dos agentes econômicos, poderá permitir a redução de desigualdades, assimetria e ajudar a corrigir distorções.

Conforme a OCDE, existe uma classificação das alternativas de ação não normativas, que são:

Autorregulação: ocorre quando um grupo organizado regula o comportamento de seus membros. A elaboração e monitoramento, pelo próprio setor, das normas, ações ou códigos que disciplinam suas atividades aumentam a aceitação dessas normas e faz com que os atores se sintam mais responsáveis pelo seu cumprimento.

Corregulação: ou regulação compartilhada, ocorre quando a indústria desenvolve e administra seus próprios padrões, mas o governo fornece o apoio legal para permitir que eles sejam aplicados. Em geral, o governo determina padrões ou parâmetros de qualidade ou performance, permitindo que os atores escolham a melhor forma de adequar seus produtos, processos, serviços ou tecnologia de modo a atender o desempenho esperado.

Quase-regulação pressupõe o envolvimento do poder público apenas como um incentivador. A quase-regulação é definida como um conjunto de regras, acordos, códigos e similares que são incentivados pelo governo, mas sem obrigatoriedade. Não há, portanto, mecanismos de coerção para observância dessas regras. A ideia da quase-regulação é a conformação do setor econômico sem que haja uma constrição direta do Poder Público, desta forma a quase-regulação é definida como conjunto de regras, acordos ou *standards* apoiados pelo Poder Público.

Incentivos Econômicos: são instrumentos que buscam alterar o comportamento dos agentes por meio de incentivos econômicos. Em geral, por meio da alteração de preços ou custos relativos de produtos, insumos, tecnologias, serviços.

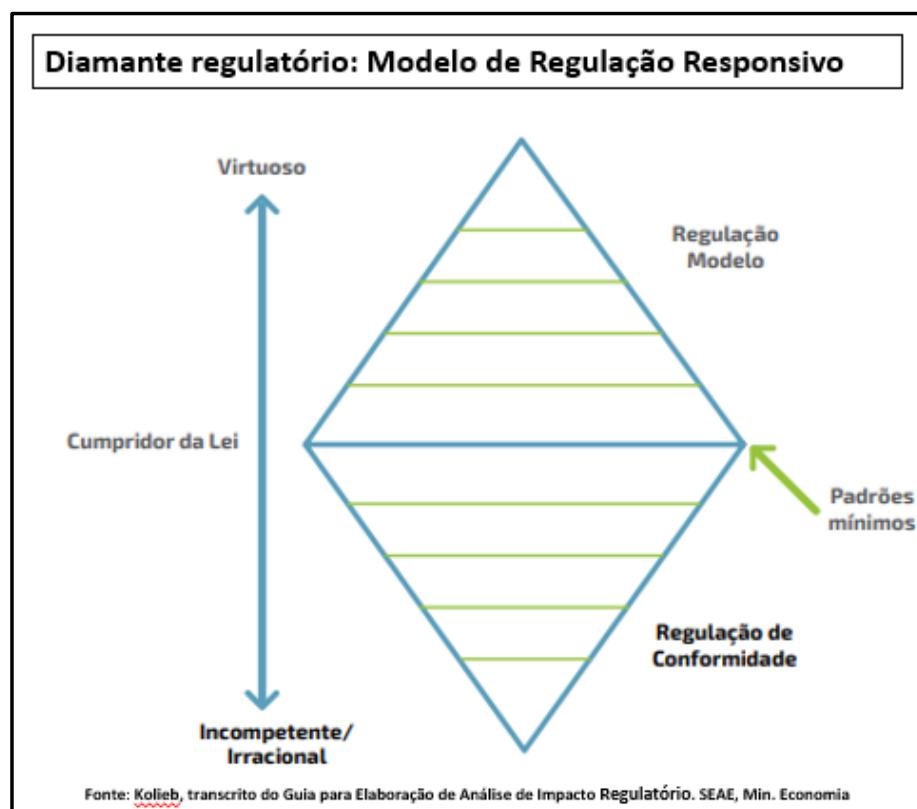
Informação e Educação: são instrumentos que se apoiam na divulgação de informações e de educação, seja para corrigir a assimetria de informação entre os agentes, seja para melhorar seu conhecimento sobre algum fator relacionado ao problema.

Estas definições acima foram integralmente transcritas do “GUIA PARA ELABORAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)” elaborado pela SEAE e Min. da economia, [guia-para-elaboracao-de-air-2021.pdf \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/guia-para-elaboracao-de-air-2021.pdf). (página 38)

De forma a entender com mais detalhes o que sinalizam as técnicas alternativas de regulação, temos que a “regulação responsiva” demonstra o amadurecimento da agência reguladora no

sentido de alcançar seus objetivos, é usado o **diamante regulatório**, que é uma representação gráfica do modelo de regulação responsiva no formato de diamante que foi elaborada pelo dr. Jonathan Kolieb “[When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond \(monash.edu\)](#)p 136-162” .

“O diamante é dividido ao meio pelos padrões mínimos de comportamento. A regulação de conformidade (compliance regulation) destes padrões estão na parte inferior do diamante. A regulação aspiracional (aspirational regulation), na parte superior da figura, representa aquilo que a agência espera para além dos padrões mínimos. Observa-se que a área de cada uma das duas porções se reduz à medida em que se caminha para as extremidades do diamante. Isso significa que quanto mais distante da linha que divide a figura ao meio, menor é a frequência de mecanismos. Ao se afastarem da linha mediana, estes mecanismos passam a ter mais intensidade punitiva na parte inferior e passam a ser mais recompensadores na parte superior”



Compartilhamento de experiência de outras agências reguladoras.

Por que fazê-lo e para que?

Como as opções não normativas, são uma “novidade” em termos de prática regulatória, e já foi apontado aqui neste relatório que há um excesso de regras, e que opções não normativas sempre devem ser consideradas, então além das definições clássicas que aparecem nos livros e papers, as

estamos adicionando aqui, na forma de experiências interessantes adotadas por agências reguladoras.

Desta forma complementando a análise de alternativas de regulação transcreveremos abaixo a experiência de algumas outras agências reguladoras: ANATEL, ANEEL, ANVISA, ANTT, ANP apenas a título de informação e para enriquecer este relatório. E o faremos de forma sintética buscando principalmente sugestões diferentes e inovadoras, de forma compor um “acervo de possibilidades” de opções não normativas.

Tais experiências foram transcritas do relatório **Estudo de Opções Não Normativas para Problemas Regulatórios** PCT BRA/IICA/20/001: “Projeto de Cooperação Técnica Internacional para o Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa”, [CpiadePRODUTO 1 OPCOES NAO NORMATIVASPARAPROBLEMASREGULATRIOS.pdf – Ministério da Agricultura e Pecuária \(www.gov.br\)](#), que criou um acervo sobre como várias das agências reguladoras tratam o AIR.

Dentre as várias agências reguladoras que o estudo acima abrange, faremos a seguir uma seleção que visa apenas e tão somente relatar como tais agências tratam a questão de opções não normativas, e apontar principalmente quais novidades, ou curvas de experiência elas teriam a compartilhar. Então não se trata de um resumo e nem de estudo comparativo, mas sim de apenas buscar apontar possibilidades e alternativas que possam vir a ser utilizadas ou consideradas para o caso que nos interessa, o de regulação dos SACs.

- 1) Aqui focaremos só no que é diferente ou novidade, uma vez que geralmente todos os Guias de Regulação das agências reguladoras, beberam da mesma fonte, que são as diretrizes da OCDE, e aqui no Brasil, do [Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório \(AIR\), do Ministério da Economia, guia-para-elaboracao-de-air-2021.pdf \(www.gov.br\)](#), que foi elaborado pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) e publicado em 15 de abril de 2021, o Guia já foi elaborado de forma alinhada ao Decreto nº 10.411/2020.

Do que trata este Guia?

É um documento de caráter não normativo (*soft law*), com requisitos e diretrizes da boa prática regulatória acerca da AIR para os órgãos e as entidades da Administração Federal, auxiliando reguladores na sua implementação. Então todas as agências reguladoras se utilizaram deste guia para fazer seus próprios manuais de boas práticas.

Dois aspectos são muito importantes de se mencionar:

- 1) As boas práticas são sempre um “assunto vivo”, isto é, sempre passível de aperfeiçoamentos, revisões e atualizações.
- 2) Não há regra única, isto é cada setor, agência reguladora, estabelece, de preferência de forma participativa, seus guias de melhores práticas ou código de conduta, o que merece

registro é que quanto mais participativo for o processo de discussão e recebimento de contribuições, melhor deverá ser a aderência e o resultado (efetividade).

Começaremos abordando a ANATEL, cujo setor tem mais ligação e similaridade com o assunto em tela, regulação dos SACs.

ANATEL

“Alternativas não normativas. São opções de intervenção que buscam resolver problemas regulatórios utilizando mecanismos de incentivo que não envolvem a edição de ato normativo do tipo comando e controle por parte do Estado, e em geral, estão fundamentadas em incentivos econômicos, autorregulação, correção, campanhas de informação e educação.”

A agência cita como exemplo de ações não normativas ou alternativas à regulação tradicional¹⁹³:

- Campanhas de publicidade para direcionar a atenção do público para determinado tema;
- Impor obrigações para os prestadores de serviços de telecomunicações relacionadas ao provimento de informações aos consumidores;
- Impor taxações para desestimular uma ação indesejada;
- Propor subsídios para estimular uma ação desejada;
- Desenvolver mecanismos de “autorregulação” junto ao setor de telecomunicações.

Como estes exemplos ou sugestões do box acima dialogam com o nosso tema, que é a necessidade de regulação dos SACs?

- 1) Campanhas de publicidade. Pode se pensar em uma campanha buscando a divulgação do site consumidor.gov.br, e sinalizando a criação /espelhamento da base de dados.
- 2) Obrigações relacionadas ao provimento de informações. Aqui seria combinar com as agências reguladoras, uma coordenação da gestão e análise de informação existente nos SACs.
- 3) Sobre mecanismos de autorregulação, eu acho que não se aplicariam no caso dos SACs, pois há um conflito de interesses entre as prestadoras de serviço (fornecedores) e os consumidores, o que sugere que se possa fazer algumas rodadas de sensibilização, convencimento, ouvir sugestões, e, caso existam, compartilhar casos de sucesso de SACs, isto é, divulgar as boas iniciativas dos SACs com boa resolutividade e bom atendimento, tanto para informar os consumidores quanto para que os outros fornecedores (prestadores de serviço), possam se espelhar e colher experiência positiva para construir suas curvas de aprendizado exitosa – caso eles queiram fazer isto –.

Indo direto ao ponto, é recomendável fazer ações de sensibilização e divulgação para que os consumidores conheçam seus direitos, e passem a cobrar mais respeito dos fornecedores

no atendimento destes direitos. Com os consumidores mais bem informados, eles terão mais eficiência em reclamar, o que obrigará as empresas a se adequarem (não apenas no SAC, mas na sua operação para que os consumidores fiquem satisfeitos).

ANEEL

O que diz a ANEEL sobre soluções não normativas: o quadro abaixo, extraído do Estudo de opções não normativas, resume o caminho ou roteiro proposto pela ANEEL, que basicamente é um modelo analítico e qualitativo, e busca, se possível, referências internacionais – benchmarking, e análise de custo-benefício.



O que este roteiro serve de inspiração para o caso em tela, o de regulação dos SACs?

É de parcial serventia, pois o item 3 da figura acima, pode ser considerado para o caso de regulação dos SACs, ponderando que no caso do item 3 (análise dos impactos afetados x custos regulatórios), a dificuldade será calcular o custo regulatório de ajuste dos SACs por canal de atendimento, mas a efetividade por canal de atendimento poderá sim ser calculada de forma detalhada e precisa, entretanto só as empresas é que poderão compartilhar o custo nos SACs, provenientes de ajustes em função da baixa resolutividade.

Mas o interessante aqui será o aprendizado que o processo permitirá pois se uma empresa reclamar que terá custo adicional/ incremental para ajustar o seu SAC em função da baixa efetividade ela terá que justificar (descortinar isto, mostrar os números, o custo incremental), e o que é desejado é que paulatinamente ela empresa, compare se vale mais a pena consertar o motivo que originou a

queixa, ou seja rever sua operação, ajustando sua estratégia comercial, operacional etc., ou ficar gastando recursos com SAC.

É uma decisão que cada empresa deve tomar. É será importante monitorar este comportamento. Afinal o desejável é que a quantidade de queixas no SACs caia, e para isto cada empresa deve resolver internamente os motivos que levam os consumidores a se queixarem.

Mas caso alguma empresa prefira não consertar o motivo, e gastar dinheiro para consertar a consequência do motivo, isto é gastar no SAC, isto também deve ser monitorado pelos reguladores, e o ideal aqui é dar transparência e publicizar, isto, para que os consumidores, saibam deste comportamento da empresa em questão e se possível evitem os produtos ou serviços dela, ou se organizem para reclamar e cobrar mudanças.

ANTT

No caso da ANTT, o que há de diferente dentre as opções de regulação não normativa, é a **negociação entre as partes**, como opção para corrigir falhas de mercado, e no caso dos SACs não haveria esta possibilidade entre consumidores e fornecedores, mas já há esta possibilidade através do uso da plataforma consumidor.gov.br, então vale registrar este aspecto.

Os SACs não são exatamente uma plataforma de negociação, mas sim um canal de vocalização da queixas dos clientes.

Outro aspecto interessante observado na análise da ANTT, é a recomendação de **sair do binômio “regular versus não regular”, focando em como regular quando a alternativa de não regular se mostrar mantenedora do problema;** pode parecer simples, mas esta recomendação não foi encontrada nos Guias das outras agências reguladoras, e ela tem lógica e pertinência.

ANP

O que há a ser destacado no caso do Guia da ANP é a importância da avaliação ex post para evitar a manutenção de regulações ineficazes com custos desnecessários. O que denota autocrítica e senso de responsabilidade, além de humildade para eventualmente descontinuar ou remover regulações cujos custos sejam desnecessários e os resultados ineficientes.

Um mecanismo bem interessante de prática regulatória foi intitulado de “Guilhotina Ordinária e Extraordinária” e também consta do Guia de Boas práticas regulatórias da ANP, [Microsoft Word - Manual de Boas Práticas Regulatórias v4 \(www.gov.br\)](#), cuja definição é :

“A guilhotina regulatória é um mecanismo de reforma do marco regulatório para identificação e revogação de atos normativos obsoletos. Faz parte da estratégia de gestão do estoque regulatório que promove medidas para o acompanhamento sistemático do acervo normativo da ANP, visando à melhoria da qualidade regulatória”.

Isto é bem interessante pois a própria agência reguladora já se propõe a fazer a revisão regulatória, o que deve facilitar tanto a regulação, quanto ao planejamento regulatório para o monitoramento do seu mercado.

A proposição da criação de **sandbox** também é ressaltada, para casos experimentais, (testar alternativas regulatórias), e a de **sunset clause** (leis ou dispositivos que já tem prevista uma validade ou duração, isto é, serão extintos após um período, embora haja previsão de extensão ou continuidade caso os resultados – geralmente mudança de comportamento – não sejam obtidos).

Então vimos acima algumas “novidades” ou peculiaridades que constam no guia de algumas agências reguladoras, que eventualmente, podem ser de serventia para a SENACON e entes do SNDC.

A seguir trataremos dos impactos destas alternativas, e dos custos decorrentes destes impactos.

7. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios.

Será abordado a seguir os possíveis impactos das alternativas identificadas acima, e quando possível será indicado quais são os custos regulatórios associados a cada uma das alternativas. Cabe já esclarecer que a determinação ou cálculo do custo regulatório de cada alternativa legislativa é sempre um desafio grande pois nem sempre se consegue quantificar com precisão o custo dos passos necessários envolvidos.

7.1 Impacto e custo no caso da opção de não ação.

O caso da opção de não ação pode ser considerado um ato de impacto razoável porque:

- a) Embora não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados; pode representar perdas de eficiência, e aumento de assimetria de informação, e de prejuízo aos consumidores.
- b) Não provoca aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e
- c) Geralmente a opção de não ação, não repercute de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais, mas isto não quer dizer que ela seja plenamente neutra.

Impacto desta escolha

No caso dos SACs, o principal impacto da escolha da alternativa de não ação, (considerando não ação a falta de fiscalização do cumprimento ao decreto no 11.034), será a perda de eficácia ou estímulo ao não cumprimento do decreto, o que provavelmente implicaria em um retrocesso nas relações consumeristas, pois é possível que espontaneamente os fornecedores não queiram admitir de forma pública a baixa resolutividade dos seus SACs, e os consumidores uma vez sabendo que ficarão à mercê das empresas, que não serão fiscalizadas talvez se sintam desestimulados a formalizar as queixas.

Neste cenário as empresas sairiam fortalecidas, e os consumidores ainda mais enfraquecidos, o que talvez não seja uma escolha para um governo que se preocupa com o atendimento social e as desigualdades do país. Então o impacto social seria alto.

Custos desta escolha

Em termos acadêmicos, pela definição: os custos regulatórios são a estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicas, para estar

em conformidade com as novas exigências. Mas na prática a metodologia escolhida é que determinará o custo, e isto poderá variar para cada agente econômico.

A escolha da metodologia específica é quem determinará o custo.

Então, cada escolha de metodologia, implicará em um custo regulatório específico a esta metodologia, custo este que dirá respeito aos agentes econômicos, que farão parte, ou serão afetados por esta metodologia e aos usuários. Além disto no caso aqui em tela, as agências reguladoras também poderão ter custos adicionais (marginais) de fiscalização e análise da base de dados.

A opção de não ação, conforme já mencionado anteriormente neste relatório, não deve ser exercida, em especial nesta fase de adaptação dos agentes econômicos ao decreto nº 11.034, a regulação e fiscalização do cumprimento ao decreto é necessária, pois caso não seja feita as agências reguladoras e a SENACON não avançariam no processo de medição da taxa de resolutividade, pois se não houver obrigatoriedade dos fornecedores compartilharem as queixas via espelhamento da base de dados, e se não houver divulgação ampla e expressiva aos consumidores da existência da plataforma consumidor.gov.br, para estimular a ampliação do uso da plataforma, é provável que o avanço rumo à melhora das relações consumeristas, não se verifique no ritmo e forma adequados. O que não é desejável.

Cumprido esclarecer que a Não ação regulatória, não significa inação, pois a despeito de não criar outras normas em adição ao decreto nº 11.034, a SENACON e as agências reguladoras, podem solicitar aos fornecedores informações que as ajudem a monitorar o que se passa no SAC de cada fornecedor, por categoria de produto ou serviço, e por canal de atendimento, conforme já explicado nos Produtos 2 e 3. Tal solicitação não precisa necessariamente estar calcada em uma regulação, pois basta se cumprir o que já estabelece o decreto nº 11.034.

No caso em análise, cada agência reguladora deverá apontar o custo que ela terá com o espelhamento da base de dados, para monitorar a quantidade de queixas dos SACs, bem como os fornecedores terão que informar a base de clientes por produto ou categoria, o que as vezes pode incluir investimento em tecnologia, ou infraestrutura, e certamente deverá ser considerado o custo de pessoas, funcionários colaboradores dedicados a esta tarefa.

Ajustes nos SACs decorrente de baixa resolutividade, deverão ser comprovados, e apresentados por empresa, por canal de atendimento, e por classe de produto ou serviço, e com tais dados a SENACON poderá cobrar dos fornecedores ajustes de conduta, visando melhorar a resolutividade dos SACs.

A SENACON também deverá apontar o custo (prioritariamente de funcionários) responsáveis pelo monitoramento e análise da base de dados espelhada.

7.2 Impacto e custo no caso de alternativas de soluções normativas

Cabe esclarecer que no caso de elaboração de solução normativa, deve ser realizado previamente o estudo de AIR, sendo que este estudo de AIR é que deverá adotar algumas das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico:

- I - Análise multicritério;
- II - Análise de custo-benefício;
- III - Análise de custo-efetividade;
- IV - Análise de custo;
- V - Análise de risco; ou
- VI - Análise risco-risco.

Estas opções acima estão em linha com o que algumas agências reguladoras nacionais estão praticando ou recomendando como é por exemplo o caso da ANEEL.

Há, entretanto, um contraponto ao que vem sendo feito.

Entretanto talvez caiba aqui compartilhar um artigo intitulado “Fábrica de Leis”, publicado no site CONJUR, (<https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/fabrica-leis-perigos-producao-normativa-puramente-racional-instrumental/>) que é bem interessante sobre o tema Regulação e racionalidade da regulação.

Neste artigo a autora a Prof. Dra. Natasha Schmitt Salinas (doutora em direito da regulação pela USP), alerta que a racionalidade econômica, tão em voga atualmente, e até preconizada pela OCDE, não é necessariamente a única solução, e que há sim interferência política nas decisões adotadas, por mais que tais decisões pareçam puramente ancoradas em critérios econômicos e técnicos.

Sem querer tornar extensa esta discussão, estão transcritos abaixo alguns trechos (em azul) deste artigo.

“Há vantagens e desvantagens na adoção de modelos racionais, pragmáticos e/ou deliberativos na tomada de decisão legislativa/regulatória. Precisamos parar de defender o modelo puramente racional-instrumental sem o reconhecimento explícito de seus *trade offs*.” Este parágrafo acima é a conclusão do artigo da dra. Natasha Salinas. A seguir serão transcritos outros trechos do artigo.

“A análise de custo-benefício é um típico instrumento *one-size-fits-all*. Ela pode ser útil a agentes públicos, já que confere uma veste “técnica” a decisões predominantemente políticas. Ela serve também aos regulados, que podem exigir análise de custo-benefício tanto para promover uma regulação que lhes proteja quanto para barrar uma regulação que lhes prejudique. Por fim, a análise de custo-benefício pode ser utilizada pelo poder legislativo, executivo ou ambos como instrumento de controle político de órgãos reguladores”.

“Especificamente sobre a aplicação do modelo racional-instrumental à produção regulatória, as críticas mais contumazes gravitam em torno da análise de custo-benefício, que é o método mais difundido — e defendido — de análise de impacto regulatório no mundo. A defesa do método é tamanha que, nos Estados Unidos, análise de impacto regulatório e análise de custo-benefício são termos quase sempre utilizados como sinônimos.”

“Pois bem, elenco, brevemente aqui, quatro problemas que a literatura costuma destacar ao uso acrítico da análise de custo-benefício.

Em primeiro lugar, há uma excessiva politização do instrumento. Nos Estados Unidos, parte dos estudos de AIR desenvolvidos por agências reguladoras são revistos pelo OIRA (*The Office of Information and Regulatory Affairs*) sob o pretexto de controlar a qualidade da tomada de decisão regulatória de alto impacto. Pesquisas mostram que a intensidade do controle exercido pelo OIRA varia consideravelmente a depender do partido político do presidente da República dos EUA, levantando, assim, fortemente as suspeitas sobre a utilização política do instrumento.

Em segundo lugar, o uso da análise de custo-benefício promove o que a literatura chama de “ossificação” da produção regulatória, tornando o processo de produção de normas, paradoxalmente, ineficiente. Nesse contexto, algumas agências optam pela inércia em função do custo para realizar qualquer atividade nova. Outras tentam atuar, mas são paralisadas pelas regras procedimentais.

Um terceiro problema relacionado à análise de custo-benefício diz respeito à falta de confiabilidade dos dados utilizados, muitas vezes fornecidos pelos próprios regulados sem que o regulador seja capaz de avaliar os graus de coerência, precisão e completude das informações recebidas.

Por fim, uma quarta crítica reside no fato de que a análise de custo benefício confere uma certa “aura de objetividade” à tomada de decisão, mascarando os valores e interesses tanto do indivíduo que toma a decisão quanto da organização à qual ele pertence”.

Por que este artigo e estes trechos foram mencionados exatamente aqui nesta parte do relatório?

Para chamar a atenção que a análise custo-benefício, não é inquestionável e nem é a maravilha curativa (e isenta) que resolve todas as questões. O que não invalida sua importância e praticidade, e nem invalida as recomendações da OCDE de simplificação e enxugamento regulatório, que são devidamente pertinentes e necessárias e sempre que possível devem ser praticadas.

Também é importante frisar que a AIR tem sim muita serventia e importância, e que as metodologias previstas (de I à VI) elencadas no primeiro parágrafo deste tópico são importantes e ajudam os reguladores a organizar os propósitos, motivos e elementos da regulação, mas que, a despeito disto, podem sim ser complementadas com análises

qualitativas e exposição de motivos, que permitam a ponderação de outros elementos e motivos não capturados na análise custo-benefício.

O ideal é que continuemos a aprender a utilizar a AIR, aperfeiçoemos o seu uso, e difundamos a sua prática, isto trará sim mais racionalidade aos processos, mas não a ponto de tornar cego, limitante ou excessivamente impermeável ou refratário a decisões tomadas por reguladores e órgãos públicos, desde que feitas de forma explícita e embasada. Estes entes devem ter o direito e possibilidade de fazê-lo, mas sempre de forma justificada.

E o processo de enxugamento da legislação proposto pela OCDE, pode seguir seu curso tendo por base a disseminação do uso de metodologias baseadas em AIR, mas sendo permeável a decisões honestas e não exclusivamente focadas em critérios econômicos.

Então, olhando de uma topografia maior e dentro de uma perspectiva histórica a AIR, que veio no bojo da lei de liberdade econômica, trouxe e continuará trazendo benefícios ao ambiente regulatório, mas a mensagem principal é fazer as coisas de forma fundamentada, isto é ter justificativas claras para as recomendações propostas e para a tomada de decisão, sendo que tais justificativas devem ser explicitadas e registradas pelo regulador, mas a despeito disto os autores abaixo revelam em um extenso e analítico artigo que nem sempre as agências reguladoras conseguem tomar decisões em um cenário e em condições ideais.

Em suma a racionalidade deve ser buscada, e não evitada, mas na prática nem sempre se consegue quantificar com precisão todos os dados e informações necessárias, e neste caso confiar nas agências reguladoras, é o recomendável a ser feito, posto que elas costumam reunir conhecimento da indústria que regulam e ter um corpo técnico qualificado.

Os autores Jacob Gersen e Adrian Vermeule, do artigo [Thin Nationality Review](#), publicado pela Universidade de Michigan, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1262&context=mlr>, fizeram uma análise minuciosa da capacidade das agências reguladoras decidirem com base em conhecimento específico.

Os autores acima criticam que os tribunais americanos analisem apenas o procedimento administrativo ao julgar processo regulatório, e que, ao fazê-lo, anulem as ações de agências reguladoras quando julgarem que estas foram adotadas de forma arbitrária e caprichosa. De forma a embasar este aspecto, são reproduzidos abaixo alguns trechos do artigo.

“A tomada de decisão da agência quase nunca se dá em condições ideais; o que seria racional em condições ideais raramente é uma questão relevante para agências. Em vez disso, as agências tomam decisões sob restrições de tempo, informação e recursos escassos. Essas restrições implicam que as agências terão frequentemente excelentes razões para se afastarem de concepções de primeira ordem de racionalidade administrativa”. (pág 2),

“Em contraste com a revisão espessa da racionalidade, a versão fina postula que as agências são (apenas) obrigadas a tomar decisões com base em razões. Razões de segunda ordem ou de ordem superior podem, em casos apropriados, satisfazer essa obrigação. O que é

excluído pelo padrão arbitrário e caprichoso é genuinamente a tomada de decisão infundada da agência, no sentido de que a agência não pode justificar a sua ação, mesmo como uma resposta aos limites da razão. Embora a tomada de decisões verdadeiramente caprichosa neste sentido seja sem dúvida incomum, ela existe; a jurisprudência contém exemplos”.

“As agências podem ter dificuldade em explicar as suas razões aos juízes generalistas nos tribunais de revisão, mesmo, ou especialmente, quando essas razões são válidas. Este é o problema da especialização tácita – conhecimento tácito detido por especialistas, que é caro transmitir a não especialistas e que sempre é distorcido no processo de transmissão. Não sugerimos que as agências nunca devam ser obrigadas a comunicar razões aos tribunais, apenas que a revisão da racionalidade deve calibrar essa obrigação com sensibilidade ao risco de que razões genuínas sejam por vezes incomunicáveis entre especialistas e generalistas, ou pelo menos dispendiosas para comunicar. Uma das principais razões pelas quais as agências existem é a especialização, e a especialização cria assimetrias de informação” (pág 4).

Conclui-se que quando se propõe soluções normativas, os impactos de tais soluções irão variar conforme a metodologia escolhida, bem como os custos também dependerão da metodologia escolhida na fase do estudo de AIR que deve preceder a normatização.

Mas a questão importante aqui é que a despeito da adoção da AIR que de fato ajuda para criar critérios claros para se propor metodologia, nem sempre se consegue otimizar o resultado da regulação:

- a) primeiro porque conforme já vimos nos textos acima que abordam este tópico, quase sempre as agências reguladoras não conseguem reunir as condições ideais (tempo suficiente, gente, informações precisas, recursos financeiros, colaboração dos fiscalizados) para proceder a uma boa regulação;
- b) segundo porque as vezes não se consegue inferir quais os benefícios (aos agentes econômicos) advindos da regulação proposta;
- c) terceiro porque as vezes é custoso e tecnicamente difícil ao pessoal de uma agência reguladora conseguir explicar com proficiência e eficiência, assuntos mais técnicos, a pessoas da área do direito que as vezes desconhecem tais especificidades e tecnicidades, então as vezes propor regulação baseada em justificativas claras, pode ser uma opção para não ter que se percorrer todo o caminho requerido em um processo de AIR, e isto sem prejuízo do efeito da regulação.

Então há casos em que talvez valha a pena considerar adotar uma regulação baseada em justificativas claras, porém, sem necessariamente estar ancorada em estudos técnicos e quantitativos mais detalhados.

Impacto desta escolha

O impacto de soluções normativas, pode estar tanto embasado em estudos quantitativos mais detalhados, e com metodologia mais clássica quanto em justificativas formais, o que interessa de fato é o efeito da norma proposta ou criada. Em que pese o *trade off* entre o risco do engessamento (excesso de regulação) ou criação de mais legislação versus a opção de não ação, talvez possa se considerar as vantagens do Soft Law, ou soluções não normativas. (que será abordado a seguir)

Para o caso que estamos tratando, o de regulação do SACs, talvez seja útil recapitular que três frentes (ações) precisam ser adotadas para que o decreto nº 11.034 ganhe efetividade:

- a) A divulgação para os consumidores dos efeitos do decreto nº 11.034 para que eles passem a conhecer seus direitos, e possam utilizar os diferentes canais de atendimento;
- b) Sensibilizar e cobrar das empresas a disponibilização destes canais de atendimento,
- c) O espelhamento das informações (queixas dos consumidores), sendo que este espelhamento deve contar com a colaboração das agências reguladoras que por sua vez devem ter a colaboração das empresas (fornecedoras) que deverão compartilhar os dados para que seja medida a efetividade dos seus SACs e com a utilização da plataforma consumidor.gov.br.

Então a recomendação formal é proceder a estas 3 ações mencionadas acima, e não adotar uma solução normativa adicional (o que levaria tempo, e poderia gerar resistências), e, criada a base de dados, passar a monitorar o cumprimento do decreto, e principalmente aferir a taxa de resolutividade.

E com a utilização de soft law, via: reuniões, diálogo, convencimento, medidas de estímulo, sensibilizar as empresas a colaborarem e elevarem a taxa de resolutividade do SAC a partir da primeira aferição.

O custo desta escolha

O custo desta escolha de uma solução normativa, para regulação e monitoramento da taxa de efetividade dos SACs poderia ser elevado do ponto de vista operacional e regulatório (em termos de corroborar para o excesso de legislação), portanto, talvez a solução mais indicada seja sensibilizar os agentes econômicos das vantagens advindas das possibilidades do decreto nº 11.034, além disto, poderia haver um custo político de os fornecedores boicotarem ou reclamarem da criação de mais regras e normas, então talvez criar mais

normas antes de se criar um histórico de aferição da resolutividade dos SACs não represente uma opção acertada.

A seguir será analisada a opção de solução não normativa que parece ser a mais adequada para o momento atual.

7.3 Impacto e custo no caso de alternativas de soluções não normativas

As alternativas não normativas parecem ser indicadas para o caso em questão, em especial o estágio de adaptação e aclimatação dos agentes econômicos, consumidores, fornecedores, e reguladores ao decreto nº 11.034, e a apuração da taxa de resolutividade do SAC.

Os impactos da aplicação de solução não normativas, poderão ser tão mais positivos quanto mais houver: interação, esclarecimentos, participação e busca de interseção entre consumidores e fornecedores, entretanto, não será surpresa se alguns fornecedores boicotarem ou dificultarem o compartilhamento de informações sobre seus SACs, informações estas que permitiriam a aferição da resolutividade.

Neste caso, uma maior divulgação da existência da plataforma consumidor.gov.br, e de sua resolutividade deverá ser realizada com vistas a descortinar aos consumidores a sua existência, possibilidades de uso, e efetividade, bem como para estimular as empresas a interagirem com os consumidores de forma direta e principalmente ouvindo suas demandas e atendendo às suas queixas.

A literatura sobre regulamentação (direito do consumidor) tem apontado que soluções não normativas quanto realizadas de forma frequente, interativa e participativa costumam ser mais eficazes que as soluções normativas, isto tem por base alguns aspectos:

- a) Já há um excesso legislativo e mais normas precisam ser extremamente simples e aderentes às necessidades claras e específicas, pois, do contrário, sua utilidade e aderência poderá ser baixa. E, além disto, precisam “se encaixar” no arcabouço legislativo/regulatório existente.
- b) O próprio processo de participação, troca de informação, audiências públicas, ajuda não apenas a construir proposições mais específicas, aderentes e mais inteligentes, mas principalmente cria o hábito das pessoas acompanharem e se engajarem. O que é positivo.
- c) O engajamento por sua vez, costuma já trazer no seu processo a antecipação de discussões de como se deve aplicar as recomendações (soft law) e isto ajuda, pois o foco das pessoas já recairá sobre “como vai funcionar”, e “como vai se dar” cada questão ou recomendação, bem como de “porque” e “para que” cada recomendação serve. Ao passo que a letra fria da lei, por ser mais hermética, não permite esta facilidade.

Em suma o grande impacto positivo das ações não normativas, é a sua “maleabilidade circunstancial e temporal” uma vez que poderão ser “revisadas e atualizadas” com procedimentos mais ágeis, e que não pressupõem revogação formal. No caso das soluções não normativas a caducidade se dá por bom senso, e perda de necessidade (que a originou).

O custo desta escolha

O custo da escolha de soft law, é sempre considerado baixo e absorvível, desde que seja feito de forma participativa e com diálogo e troca de informação entre os agentes econômicos e stakeholders e assertiva.

Aqui cabe registrar o seguinte: quanto mais preparada (conhecedora do assunto e da situação/e das condições de mercado), for a agência reguladora menor deverá ser o custo regulatório da solução não normativa, porque neste caso a agência reguladora consegue propor intervenções ou modificações inteligentes, sem muitas vezes pretender alterar de forma mais ampla as configurações de mercado, ou propor grandes modificações, ao focar apenas em reduzir ou eliminar distorções ou imperfeições de mercado de forma mais específica.

Como ressaltou a prof. Dra. Natasha Salinas, no artigo publicado no CONJUR e já citado acima neste relatório, no qual ela conclui que focar apenas na relação custo-benefício pode trazer mais malefícios do que propriamente benefícios, isto a despeito da recomendação da OCDE, que prega o largo uso da análise custo-benefício, **“A OCDE recomenda fortemente que métodos quantitativos sejam empregados nos processos de produção normativa, e que os órgãos de supervisão regulatória sejam responsáveis por promover capacitação e avaliação do emprego desses métodos”**.

Talvez o equilíbrio esteja em seguir prioritariamente métodos quantitativos como recomenda a OCDE, mas preservando a liberdade e o bom senso de poder escolher alternativas específicas para problemas regulatórios, que não estejam unicamente calcadas em métodos quantitativos. E para isto é importante que cada agência reguladora conheça a fundo o mercado que regula, e possa se valer de soft law, para corrigir imperfeições deste mercado.

8. Aferição do impacto econômico aos agentes e à administração

Como o título deste tópico é abrangente, e de forma a poder analisar os principais efeitos em separado, será feita a seguir um detalhamento, cujo objetivo maior é simplesmente organizar as respostas de forma mais específica para cada agente.

Impacto econômico pelo lado dos fornecedores,

O decreto nº 11.034 regulará e impactará diversos SACs de diversos setores, e cada fornecedor terá o seu impacto específico em função do que já praticava (em termos de operação e de estrutura de custo), e do que deverá praticar para se adequar ao que determina o decreto.

A resolutividade deverá ser o Norte, para o aperfeiçoamento do SAC e, portanto, para a estruturação de novos canais de atendimento. Não dá para antever o que deve acontecer em cada SAC de cada empresa, mas o importante é ter medidas que permitam a aferição da efetividade e resolutividade por canal de atendimento, por produto e por empresa, como prevê o decreto.

É possível que uma vez divulgado os direitos dos consumidores, e disponibilizados os vários canais de atendimento, haja um crescimento do volume de queixas dos consumidores insatisfeitos, e caso isto seja devidamente caracterizado e comprovado perdure e por um prazo longo, quando da aferição da taxa de resolutividade tais fornecedores terão que promover os ajustes necessários de forma a se adaptarem para tentar aumentar a taxa de resolutividade.

Como já citado nos produtos 2 e 3, é importante que os fornecedores, aperfeiçoem sua postura não apenas no SAC, mas principalmente na oferta honesta e consciente de produtos, e que também ofereçam contratos claros de prestação de serviço, se possível em linguagem simples e objetiva que permita aos consumidores, ler interpretar e conhecer o que estão comprando.

Em suma o impacto econômico dos fornecedores, se dará de forma diferenciada e individual a cada fornecedor, sendo que será tão maior quanto maior for a dissonância entre suas estruturas operacionais e comerciais, e práticas comerciais e a qualidade e disponibilidade dos serviços ofertados, é provável que fornecedores que desrespeitem mais os consumidores tenham que fazer mais ajustes e arcar com mais custos decorrentes destes ajustes inclusive na sua estrutura multicanal dos SACs, já fornecedores mais atentos e preocupados com as necessidades dos consumidores deverão ter menos impactos econômicos.

Impacto econômico pelo lado dos consumidores,

Caso seja implantada a aferição de resolutividade dos SACs, e seja respeitada a implementação do decreto nº 11.034, os consumidores serão diretamente beneficiados economicamente de 3 formas:

- 1) Conhecerem melhor a forma de tratamento que cada fornecedor proporciona a seus consumidores, e, no caso de serviços que tenham mais de um fornecedor, o consumidor poderá escolher aqueles que melhor tratam seus consumidores e respeitam os direitos consumeristas.
- 2) Adquirir produtos com mais aderência às suas necessidades, e isto será mais verdadeiro se os contratos dos fornecedores forem simples e claros o suficiente para permitir esta escolha consciente. Quanto mais aderência e transparência mais eficiência econômica o que beneficia o consumidor.
- 3) Pouparem tempo e dinheiro que atualmente é gasto comprando produtos que não atendem exatamente às suas necessidades, mas as vezes são os únicos possíveis, e que a posteriori geram queixas e insatisfação.

Mas medida a resolutividade e sendo o consumidor o responsável por fazê-lo, as empresas terão que aprimorar suas práticas tanto operacionais quanto comerciais. O que se dará em benefício da relação consumerista. Então o impacto para os consumidores será positivo.

Impacto econômico pelo lado da administração e reguladores.

O cumprimento do decreto nº 11.034, irá no início, requerer alguma mobilização por parte dos reguladores tanto das agências reguladoras quanto por parte da SENACON e demais entes do SNDC, esta mobilização se dará tanto convencendo os fornecedores a compartilharem os dados dos SACs, quanto estimulando os consumidores a ampliarem a utilização da plataforma consumidor.gov.br, e reforçando a infraestrutura que permita esta ampliação de acesso da plataforma.

O processo de educação dos fornecedores para fazê-los respeitar os direitos consumeristas não se reduz a aplicação de um único decreto, ou de uma lei, norma, ou soft law, não será, portanto, uma iniciativa única que irá garantir de forma mais perene esta conquista dos consumidores.

Entretanto, como educação é um processo, e uma variável continua, há que se perdurar tanto na educação quanto no monitoramento do comportamento dos fornecedores e consumidores. Mas é possível sim antever que feito o esforço de educação e implementação do que prevê o decreto no seu artigo 15, o impacto econômico dos reguladores será

positivo, porque ficará mais fácil monitorar a eficiência e resolutividade dos SACs, e principalmente fazê-lo em benefício do consumidor. Além dos benefícios econômicos e sociais (cidadania) para os consumidores.

Então, de forma mais assertiva e detalhada, na fase inicial os reguladores, e a SENACON deverão ter um custo de mobilização e dedicação para pavimentar esta estrutura e combinar como se dará na prática o atendimento multicanal dos SACs. Este custo deverá ser mais de tempo (gente alocada) do que propriamente de investimentos. E o diálogo estreito com as agências reguladoras ajudará na assertividade desta etapa.

Na fase subsequente, uma vez estruturada a base de dados, e a forma de aferição da resolutividade, (taxa de resolutividade) os reguladores irão observar, monitorar e cobrar ajustes daqueles fornecedores que apresentarem baixos índices de resolutividade nos SACs, e aí, embora o objetivo seja o de educar os fornecedores, poderá até haver alguma receita decorrente de aplicação multa e outras penalidades aos fornecedores, mas o desejável é de fato melhorar o processo dos SACs para, desta forma, obter mais respeito às leis consumeristas.

Em resumo, o impacto econômico para os agentes e para a administração se dará ao longo do processo de adaptação a implementação do que prega o decreto nº 11.034, e terá diferentes sinais e efeitos, em função das fases de reeducação dos fornecedores.

Conclusões

A modernização do SAC, permitida a partir das modificações descritas no decreto nº 11.034 só irá ocorrer de fato se houver dedicação e mobilização dos entes do SNDC, em especial da SENACON e das agências reguladoras. Medir o índice de resolutividade é o grande desafio operacional, e só através desta medição, da interpretação dos dados e da promoção de ajustes é que as empresas poderão aos poucos mudar o seu comportamento e ficar mais responsáveis, respeitando melhor os direitos dos consumidores.

Isto não virá de forma espontânea e nem indolor, deverá sim haver propostas de medidas educativas e corretivas para que as empresas passem a incorporar práticas mais transparentes e responsáveis.

Não basta apenas punir o fornecedor que não cumpre as regras e que desrespeita os consumidores, é necessário também publicizar os fornecedores que têm alto índice de resolutividade e que, de fato, dão importância às queixas dos consumidores. Pois, desta forma, os consumidores ficarão mais bem informados tendo acesso a uma lista ou relação de empresas que respeitam seus direitos e atendem suas queixas. Isto irá ajudar e beneficiar as empresas que respeitam mais os consumidores e prejudicar ou atrapalhar as empresas que propositalmente não respeitem as leis consumeristas. Uma relação inicial de empresas que tratam melhor seus consumidores, já pode ser consultada na plataforma consumidor.gov.br, e nos Procons, e outros sites que apontam as reputações de empresas. Portanto, já existe e já é possível de ser monitorado. Mas é recomendável que se amplie bastante o uso da plataforma, e que se aumente sua visibilidade.

E estes fornecedores que tratam bem os consumidores, deverão aos poucos servir de referência, para outros fornecedores reverem posturas inadequadas e passarem a respeitar mais os consumidores, e dentro de um ambiente que se quer mais competitivo, isto deverá ser cada vez mais real.

Os consumidores também precisarão conhecer mais os seus direitos e conhecer e entender mais sobre o teor do decreto nº 11.034, e as possibilidades que eles permitem.

O consumidor.gov.br, que é uma plataforma de interação e compartilhamento de dados, monitorada pelo Estado, e precisa ser mais divulgada e ter capacidade de ampliar sua base de dados e infraestrutura para receber mais queixas dos consumidores. Em 2 de dezembro 2023, este consultor olhou as estatísticas da plataforma e havia uma média diária de 4.774 registros (referente ao mês de novembro de 2023), o que não é um número desprezível, porém é desejável que este patamar cresça de forma expressiva.

Abordamos que há um arcabouço regulatório expressivo que deve ser revisado, e enxugado, sempre de forma transparente, simples e criteriosa, e que ferramentas como a AIR podem e devem ser utilizadas, mas sem se constituírem em camisa de força, já que também foi apontado que os reguladores eficientes (no caso agências reguladoras) e que conhecem em profundidade o seu mercado regulado, devem ter possibilidade e iniciativa de fazer julgamentos qualitativos e recomendar ações práticas que contribuam para a regulação. E

devem sempre fazê-lo com ética, simplicidade e transparência, descortinando os motivos e os porquês das atitudes tomadas.

De forma geral as recomendações da OCDE são bem-vindas e pertinentes, em especial porque ajudam no processo de simplificação e atualização do quadro regulatório e a observação e troca de experiências entre países no que diz respeito a comparação de práticas regulatórias e da sua efetividade é salutar e sempre oportuna.

A regulação econômica pode ser a espinha dorsal do enxugamento do excesso de regulação existente, bem como da atualização do arcabouço regulatório como preconiza a OCED, porém, embora importante, a regulação econômica não deve ser o único critério a ser utilizado, dado que agências reguladoras e o próprio governo, devem poder adicionar o seu “tempero” ou interpretação, face as circunstâncias de mercado, aí inclusas as necessidade e eventuais urgências para correção de assimetrias e distorções graves e prejudiciais ao bom funcionamento dos mercados.

Foi analisado também que práticas regulatórias não normativas, devem ser privilegiadas sempre que possível, pois costumam ter efeitos mais eficazes por serem mais específicas e por encontrarem menos resistência (inclusive as vezes, por terem sido propostas em processos participativos com os agentes econômicos afetados).

O desafio inicial da regulação dos SACs não se limitará ao desafio operacional de implementar a metodologia de estruturação para fiscalização, mas também residirá no convencimento dos agentes econômicos em compartilharem informações, então temos desafios a serem superados. E na orientação e esforço para fiscalização dos canais de atendimento permitidos pelo decreto nº 11.034, o que irá requerer um acompanhamento mais efetivo na fase de implementação.

A interação constante entre os entes que compõem o SNDC, com troca de informações e observância das melhores práticas, deve ser um processo ininterrupto e sadio a ser cultivado, não apenas porque a tecnologia provoca mudanças substanciais na forma de prover serviços e no comportamento dos consumidores – o que ensejou a edição do decreto nº 11.043 – quanto porque estas mudanças irão pressupor uma atualização regulatória, de forma a torná-la mais aderente e útil às necessidades dos agentes econômicos.

Neste sentido, tanto a literatura estrangeira quanto a experiência das agências reguladoras nacionais, ganham importância como fonte de consulta e referência regulatória, mas a utilidade, necessidade, simplicidade, objetividade e transparência devem sempre ser a tônica da atualização regulatória, ou seja, atualizar a legislação com o foco em prover soluções para problemas relevantes e atuais.

A sugestão de promover guilhotinas regulatórias, como forma de enxugar e atualizar o arcabouço regulatório, tornando-o mais leve e útil também é uma possibilidade interessante que deve sempre ser considerada.

Concluindo, seria salutar e desejável que o aperfeiçoamento das relações consumeristas no Brasil possa acelerar e ganhar corpo, e que para isto, sejam usadas referências e experiências internacionais e metodologias quantitativas, como preconiza a OCED, mas

também guardando a liberdade e a responsabilidade de se prover ou propor mudanças que não necessariamente precisam de uma análise custo-benefício que seja apenas matemática ou econômica.

Por fim e mais importante, cumpre lembrar que a evolução da regulação econômica, e aqui em especial das leis e regulamentação consumerista, são um processo, e tal qual o artigo 15 do decreto nº 11.034 preconiza, que sejam feitas avaliações periódicas da taxa de efetividade dos SACs, para comprovar sua evolução, e a partir daí que sejam tomadas medidas de ajuste nos SACs a serem cobradas pelos reguladores aos fornecedores.

10.Referências Bibliográficas

- 2) **OCDE Recomendação sobre Política Regulatória e Governança**, ano de 2012.
Disponível em < [Recommendation PR with cover.pdf \(oecd.org\)](#)>
- 3) **OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance**, Disponível em < [POLICY_0806.indd \(oecd.org\)](#)>
- 4) Entrevista com o prof. José Luiz Pagnussat, **Como a avaliação do impacto regulatório pode destravar o desenvolvimento Brasileiro**, disponível em < [Professor da Enap explica como a Análise de Impacto Regulatório pode destravar o desenvolvimento brasileiro - Enap - Escola Nacional de Administração Pública](#)>.
- 5) **Ranking de competitividade mundial do IMD** disponível em < <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>>
- 6) **PRO-REG – Decreto Nº 11.738 de 18 de outubro de 2023**, Disponível em < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11738.htm>
- 7) **Quantidade de normas editadas após a constituição de 1988**, disponível em < [Constituição Federal Brasileira: mais de 7,4 milhões de normas editadas, 586 por dia - E-Commerce Brasil \(ecommercebrasil.com.br\)](#)>, matéria do IBPT .
- 8) **Estudo do IBPT**, disponível em < [Estudo Quantidade de Normas 35 Anos CF - 2023 - IBPT Instituto](#)>.
- 9) **IMPACTOS NO ATENDIMENTO DAS OUVIDORIAS: TECNOLOGIA E RESOLUTIVIDADE DO SAC**” dos autores Flávio Carneiro Guedes Alcoforado, e Maria Lumena Balaben Sampaio, < [revista_cientifica_ABO_2022-2.pdf \(abonacional.org.br\)](#)>
- 10) **Análise de Impacto Regulatório: notas sobre a OCDE e sobre o Brasil**, Dias Bruno Fernandes disponível em < <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85316/95821>> .
- 11) **Regulation and Failure**, Stiglitz, Joseph, disponível em <[https:// NewPerspectives.indb \(columbia.edu\)](https://NewPerspectives.indb.columbia.edu)>
- 12) **Manual de Boas Práticas regulatórias, Anatel**, Disponível em < [Manual de Boas Práticas Regulatórias – Casa Civil \(www.gov.br\)](#)>
- 13) **Manual de Análise de Impacto Regulatório, ANTI**, disponível em < [2ea7dfbd-3b18-f5a3-7362-8a054ec05c6a \(antt.gov.br\)](#)>
- 14) **“GUIA PARA ELABORAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)”** elaborado pela SEAE e Min. da economia, [guia-para-elaboracao-de-air-2021.pdf \(www.gov.br\)](#)> .

- 15) Jonathan Kolieb, disponível em <[When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond \(monash.edu\)](#)>.
- 16) **Opções não Normativas para Problemas Regulatórios**, disponível em <[CpiadePRODUTO_1_OPcoes_NAO_NORMATIVASPARAPROBLEMASREGULATORIOS.pdf — Ministério da Agricultura e Pecuária \(www.gov.br\)](#)> .
- 17) **Análise de Impacto Regulatório: instrumento de uma regulação mais eficiente e menos invasiva** **Editora JC, Aragão, Alexandre Santos**, disponível em <<https://www.editorajc.com.br/analise-de-impacto-regulatorio-instrumento-de-uma-regulacao-mais-eficiente-e-menos-invasiva>> .
- 18) **Avaliação de Impacto Regulatório, uma ferramenta à disposição do Estado**; Valente, Patrícia Rodrigues Pessoa. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-092844/publico/PatriciaPessoaValente>> .
- 19) **Regulatory Impact Analyses, Best Practice in OECD Countries**, Disponível em <<https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258828.pdf>> .
- 20) **Relatório de Definição e Análise do Problema Regulatório**, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Gerência Geral de Monitoramento de Produtos Sujeitos a Vigilância Sanitária, disponível em <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-monitoramento/cosmetovigilancia/arquivos/relatorio-de-definicao-e-analise-do-problema-regulatorio.pdf>> .
- 21) **Relatório de Definição e Análise do Problema Regulatório. Boas Práticas de Funcionamento de Serviço de odontologia**, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, disponível em <[relatorio-de-analise-e-definicao-do-problema-regulatorio.pdf \(www.gov.br\)](#)>.
- 22) **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo Disponível para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório AIR**, em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf>
- 23) **Termo: Regulamentação de Norma Jurídica - Glossário de Termos da Técnica Legislativa - Congresso Nacional** disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/>> consultado em 27 novembro de 2023.
- 24) Fábrica de Leis, artigo da Prof. dra. Natasha Schmitt Salinas, disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/fabrica-leis-perigos-producao-normativa-puramente-racional-instrumental/>>
- 25) “Thin Quality Review”, artigo dos autores Jacob Gersen e Adrian Vermeule, (da Universidade de Harvard,) que foi publicado pela Universidade de Michigan, Disponível em <<https://repository.law.umich.edu/mlr/vol114/iss8/1/>> .
- 26) Guia de Boas Práticas da ANP, disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/arq/manual-boas-praticas-regulatorias>>