

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
TESE DE DOUTORADO

ADRIANO FÁBIO CORDEIRO DA SILVA

**A TRANSPARÊNCIA ATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DE
RELAÇÕES DE CONSUMO NO BRASIL**

CURITIBA
2017

ADRIANO FÁBIO CORDEIRO DA SILVA

**A TRANSPARÊNCIA ATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DE
RELAÇÕES DE CONSUMO NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de doutor.

Área de Concentração:
Direito Socioambiental e Sustentabilidade

Linha de Pesquisa:
Estado, Sociedades e Meio Ambiente

Orientadora:
Prof. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas

CURITIBA
2017

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

C794t
2017

Cordeiro da Silva, Adriano Fábio

A transparência ativa da política pública de relações de consumo no Brasil / Adriano Fábio Cordeiro da Silva; orientadora: Cinthia Obladen de Almendra Freitas. – 2017.

283 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017

Bibliografia: f. 263-282

1. Defesa do consumidor – Legislação. 2. Transparência na administração pública. 3. Direito à informação. 4. Responsabilidade (Direito). I. Freitas, Cinthia Obladen de Almendra. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Dóris 4. ed. – 342.5

ADRIANO FÁBIO CORDEIRO DA SILVA

**A TRANSPARÊNCIA ATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DE
RELAÇÕES DE CONSUMO NO BRASIL**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Cinthia Obladen de Almendra Freitas
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Orientadora

Prof. Dr. Antonio Carlos Efig
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof^ª. Dr^ª. Marcia Carla Pereira Ribeiro
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof^ª. Dr^ª. Andreza Cristina Baggio
UNICURITIBA

Prof. Dr. Sandro Mansur Gibran
UNICURITIBA

CURITIBA
2017

AGRADECIMENTOS

Cursar e concluir um Doutorado em Direito sempre foi um sonho por mim acalentado. Conheci professores e colegas que jamais esquecerei. Trouxeram desafios, exigências, metas. Preenche-me de satisfação lembrar as noites juntos aos livros, obras, artigos científicos e trabalhos acadêmicos.

Ao Prof. Dr. Oksandro Gonçalves, que me motivou à publicação do meu primeiro artigo científico. Ao Prof. Dr. Antônio Carlos Efig, por seu apoio decisivo na publicação de artigo na Universidade Complutense de Madrid. Ao Prof. Dr. André Folloni, por oportunizar que me tornasse um dos pareceristas da Revista de Direito Econômico e Socioambiental da PUCPR. Especialmente, a minha orientadora, Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas, que soube me determinar e pautar habilmente, por meio de cronogramas e cobrança de resultados. Em compensação, foi atenciosa, já que respondia, rapidamente, as correspondências eletrônicas, atendia aos telefones. Em outras palavras, fez-se presente, mesmo estando tão distante. Com ela, também publiquei artigo científico na Universidade de Barcelona. Não esperei chegar a ir à Europa duas vezes para apresentar meus escritos em parceria com tão renomados Professores Doutores.

Aos professores e funcionários do PPDG, pois cursei todas as disciplinas oferecidas. A Eva Curelo e Glair Braun, em especial, a Daiane Kuster, pela competência e atenção. À Dra. Nádia Mikos, ex-representante estudantil, pela escuta nos momentos difíceis do Doutorado. Aos funcionários da URCA-CE, Arthur Cirillo e Micaelson Lacerda.

Aos amigos Adriana da Silva, Alessandra Souza, Débora Vilela, Emílio Duarte, Ériko Cezar, Licínio Lustosa, Ítalo Souza, Regina Roriz, Rodolfo Matsumoto e Socorro Leônidas. Ao apoio e estímulo de Izaura Matsumoto, pessoa que acompanha meus dias. Ao incentivo crucial dos meus familiares e dos meus pais, Fernando Cordeiro e Maria do Carmo.

Ao apoio dos alunos e ex-alunos da Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central – FACHUSC, da Universidade de Pernambuco – UPE e da Autarquia de Ensino Superior de Garanhuns – AESGA, como também dos integrantes da Associação das Instituições de Ensino Superior de Pernambuco – ASSIESPE.

Por fim, o mais relevante, grato a Deus e a Nossa Senhora, por me dar a força espiritual para enfrentar e vencer tantos desafios. A vocês todos, colegas, pessoas, instituições e Divindades, que colaboraram, direta ou indiretamente, nesta caminhada, meus mais sinceros agradecimentos.

Em meu âmag, além do sincero agradecimento, fica aqui a ressoar um desejo saudoso de um até breve.

*O povo tem fome de verdade
e está sequioso de transparência.*

Luís Eusébio

RESUMO

O contexto que norteia o desenvolvimento desta tese é o de que a transparência pública ativa é um imperativo legal, social e econômico para todas as esferas administrativas que conduzem políticas públicas. A Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) exige a periódica publicização de dados e relatórios sobre as demandas dos envolvidos no mercado de consumo, ou seja, fornecedores, consumidores e gestores, os quais são informados sobre a conflituosidade que circundam estas relações, político-jurídico-econômicas e socioambientais, por mais desafiador que o seja, desde a promulgação do Código de Defesa do Consumidor e agora acrescido de legislações que regulam o direito de acesso à informação. Surgem assim importantes questionamentos: 1) Estas informações subsidiam os gestores governamentais na implementação das ações e medidas corretivas desta política pública? 2) Poderiam estes gestores serem judicialmente perquiridos quanto à adequação dos seus atos e omissões? 3) Quais os principais sistemas informatizados, ou relatórios de abrangência nacional, disponíveis como informação oficial aos integrantes da relação jurídica de consumo? É atual e relevante a discussão sobre a crescente implantação da transparência pública ativa pelos organismos governamentais que, além de informar aos cidadãos e às entidades legitimadas à defesa dos consumidores, também pode facilitar o controle social e a propositura de ações judiciais que discutam a adoção, ou não, pela administração pública, de práticas afetas às escolhas estratégicas à sustentabilidade e condução da PNRC. Vale frisar que o método de pesquisa adotado é o histórico-comparativo, posto que se constitui numa descrição e comparação entre os dados que constam nos sistemas, portais e relatórios oficiais das instâncias federais, informatizados nos últimos seis anos, tendo em vista a observação da litigiosidade e a judicialização da PNRC, com a finalidade de confrontá-los com estudos doutrinários e filosóficos frente à legislação em vigor. O trabalho identifica, descreve e analisa se a Transparência Pública Ativa está ligada ao amadurecimento da Democracia quando trata do respeito aos Direitos do Consumidor, correlacionado à justiça socioambiental, aceitos, como direitos difusos, humanos e fundamentais, que se perfazem por meio de Políticas Públicas Estatais. Discute-se a possibilidade de responsabilização dos agentes e atores administrativos incumbidos da condução da PNRC na sociedade da transparência e hiperconectada. Concluindo-se que a transparência pública ativa produz um crescente volume de informações oficiais disponibilizados por meio da internet, a exemplo dos relatórios e documentos oficiais do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SINDEC), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), das agências reguladoras e do portal consumidor.gov.br, que, de modo inovador, influenciam as decisões dos gestores da PNRC, dos fornecedores e consumidores habituados ao uso das Tecnologias da Informação e Comunicação, sendo factível a propositura de ações judiciais que pleiteiem a responsabilização do Estado e seus agentes em face da dinâmica e abrangência da principiologia que norteia a administração da República Federativa do Brasil.

Palavras-chaves: Sociedades. Acesso à Informação; Consumidor; Estado; Transparência Pública; Judicialização; Responsabilização.

ABSTRACT

The context guiding the development of this thesis is that active public transparency is a legal, social, and economic imperative for all administrative spheres leading public policies. The National Policy on Consumer Relations (NPCR) requires periodic data and reports publicly on the demands of those involved in the consumer market, that is, suppliers, consumers, and managers; they are informed about the political-legal-economic and socio-environmental conflicts surrounding these relations, no matter how challenging it may be, since the promulgation of the Consumer Defense Code, nowadays with laws regulating the right to access information. Consequently, important questions are raised: (1) Does this information subsidize government managers in actions and corrective measures implementation of this public policy? (2) Could these managers be judicially questioned about the adequacy of their acts and omissions? (3) What are the available main computerized systems or national reports displaying official information to members of the consumption legal relationship? Discussion is current and relevant about the increasing deployment of active public transparency by government agencies, which, in addition to informing citizens and legitimized entities for defending consumers, can also facilitate social control and the bringing of lawsuits that discuss the adoption, or not, by the public administration, of practices related to strategic choices for sustainability and conduction of the NPCR. It is worth noting that the research comparative-historical method was used, since it constitutes a description and comparison among data from systems, portals, and official reports of the federal instances computerized in the last six years, with a view to the observation of litigation and the judicialization of NPCR, and to confront them with doctrinal and philosophical studies linked to legislation in force. This paper identifies, describes, and analyzes whether Active Public Transparency is linked to the Democracy maturing when it deals with the respect for Consumer Rights correlated to social and environmental justice, accepted as diffuse, human, and fundamental rights, which are made through State Public Policies. It is discussed the possibility to assign responsibility to the agents and administrative actors entrusted with driving the NPCR in the society hyperconnected and of transparency. It is concluded that active public transparency produces a growing volume of official information available through internet, such as the official reports and documents of National Consumer Protection System (NCPS), National Justice Council (NJC), agencies regulators, and the consumer.gov.br portal. This information innovatively influences the decisions of the NPCR manager, the suppliers, and consumers accustomed to using Information and Communication Technologies, being feasible the filing of lawsuits to claiming the State responsibility and from its agents in the face of the dynamics and comprehensiveness of the princiology that guides the administration of the Federative Republic of Brazil.

Keywords: Societies. Information access. Consumer. State. Public Transparency. Judicialization. Accountability.

RESUMEN

El contexto que orienta el desenvolvimiento de ésta tesis es la transparencia pública activa un imperativo legal, social y económico para todas las esferas administrativas que conducen políticas públicas. La Política Nacional de las Relaciones de Consumo (PNRC) exige la periódica publicación de datos y relatórios sobre las demandas de los involucrados no en el mercado de consumo, o sea, distribuidores, consumidores e administradores, los cuales son informaos sobre la dificultades que envuelven éstas relaciones, político jurídico económicas y socio ambientales por más desafiadora que éstas sean, desde la promulgación del Código de Defensa del Consumidor y ahora acrecentado por las leyes que regulan el derecho de acceso a la información. Surgen así importantes interrogantes: 1) ¿Estas informaciones auxilian los gestores gubernamentales en la implementación de acciones y medidas correctivas de esta política pública? 2) ¿Podrían estos administradores ser judicialmente investigados en cuanto a la adecuación de sus actos u omisiones? 3) ¿Cuáles son los principales sistemas informatizados, o relatórios de alcance nacional, disponibles como información oficial a los integrantes de la relación jurídica de consumo? Actualmente es de relevancia gubernamental que además de informar a los ciudadanos y a las entidades legitimadas para la defensa de los consumidores, también pueden facilitar el control social y propuestas de acciones judiciales que discutan la adopción o no, por medio de la administración pública, con prácticas concernientes a las preferencias estratégicas, sustentables y conducción de la PNRC. Vale destacar que el método de investigación adoptado es el histórico comparativo, puesto que se construye en una descripción y comparación entre los datos que constan en los sistemas, portales y relatórios oficiales de instancias federales, informatizados en los últimos seis años, teniendo en visa la observación de lo litigioso y lo judicial de la PNRC, con la finalidad de confrontarlos con los estudios doctrinarios y filosóficos frente a la legislación vigente. El trabajo identifica, describe y analiza si la Transparencia Pública Activa está ligada a la madurez de la Democracia cuando trata de respeto a los Directos del Consumidor, correlacionado a la justicia social, aceptos como directos difusos, humanos y fundamentales, que se llevan a cabo por medio de Políticas Públicas Estatales. Discute la posibilidad de responsabilidad de transparencia y súper conectada. Se concluye que la transparencia pública activa produce un creciente volumen de informaciones oficiales disponibles por medio de la Internet, a ejemplo de los relatórios, documentos oficiales del Sistema Nacional de Defensa del Consumidor (SINDEC), del Consejo de Justicia (CNJ), de las agencias reguladoras y del portal, consumidor.gov.br, que de modo innovador influyen las decisiones de los gestores de la PRNC, de los intermediarios y consumidores habituados al uso de las Tecnologías de la Información e la Comunicación, siendo factible la proposición de acciones judiciales que pleitean la responsabilidad del Estado y sus agentes en fase de la dinámica y alcance del estudio de principios que orientan a la administración de la República Federativa do Brasil.

Palabras–llave: Sociedades. Acceso a la Información. Consumidor. Estado. Transparencia Pública. Juzgamiento. Responsabilidades.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa de adesão ao <i>Open Government Partnership</i>	123
Quadro 1 – Unidades dos PROCONs vinculadas ao SINDEC	118
Quadro 2 – Diploma instituidor, missão e sítio eletrônico das Agências Reguladoras	173
Quadro 3 – Análise das Cartas de Serviços das Agências Reguladoras.....	194
Quadro 4 – Outros documentos e sistemas legais das Agências Reguladoras	196
Quadro 5 – Informações secundárias das Agências Reguladoras	198
Quadro 6 – Justiça em Números – Direito do Consumidor.....	226
Gráfico 1 – Número de Atendimentos dos PROCONs	127
Gráfico 2 – Tipos de Atendimento dos PROCONs	129
Gráfico 3 – Gênero do Consumidor que busca os PROCONs	130
Gráfico 4 – Faixa Etária dos consumidores que demanda os PROCONs	131
Gráfico 5 – Série histórica dos setores mais demandados pelos PROCONs.....	132
Gráfico 6 – Notificações <i>versus</i> Índice de Solução Preliminar dos PROCONs.....	133
Gráfico 7 – Porcentagem dos Principais Problemas dos PROCONs	135
Gráfico 8 – Índices de Solução Preliminar Médio por Setor dos PROCONs	137
Gráfico 9 – Número de empresas credenciadas no Consumidor.gov.br	147
Gráfico 10 – Reclamações por Segmento no Consumidor.gov.br	148
Gráfico 11 – Assuntos mais reclamados no Consumidor.gov.br	149
Gráfico 12 – Principais Problemas no Consumidor.gov.br	150
Gráfico 13 – Reclamações por Gênero no Consumidor.gov.br.....	151
Gráfico 14 – Reclamações por Faixa Etária no Consumidor.gov.br	152
Gráfico 15 – Porcentagem de reclamações por região no Consumidor.gov.br	153
Gráfico 16 – Atendimentos ao Consumidor: PROCON x Consumidor.gov.br	154
Gráfico 17 – Quantitativo de <i>recall</i> no período de 2013-2016.....	157
Gráfico 18 – Porcentagem dos produtos submetidos ao <i>recall</i> em 2016	160
Gráfico 19 – Riscos e Quantidade numérica de Produtos que passaram por <i>recall</i>	163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADECCON	Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor
ADOC	Associação de Defesa do Consumidor
AMI	Alfabetização Midiática e Informacional
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BCB	Banco Central do Brasil
BACEN	Banco Central do Brasil
BRASILCON	Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição da República Federativa de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CIPs	Cartas de Informações Preliminares
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CONSOCIAL	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CRC	Centro de Relações com o Consumidor
DPDC	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
e-SIC	Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FNECDC	Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Aberto

INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MJ	Ministério da Justiça e Segurança Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Open Government Partnership
ONU	Organização das Nações Unidas
ONGS	Organização não-governamental
PDA	Plano de Dados Abertos
PLANDEC	Plano Nacional de Consumo e Cidadania
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNRC	Políticas Nacionais das Relações de Consumo
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SINDEC	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SINTAC	Sistema Integrado de Informações da Aviação Civil
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCCs	Termos de Compromisso de Cessação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ATIVA E O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO NO BRASIL	21
1.1 O Acesso à Informação, o Governo Aberto e a institucionalização da transparência	21
1.2 Tipos de Transparência pública: ativa, passiva e proativa	48
1.3 Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC	52
1.4 Os Princípios Estruturais do Direito à Informação	61
1.4.1 <i>Máxima Divulgação</i>	62
1.4.2 <i>Princípio da Boa-fé</i>	63
1.4.3 <i>Transparência ou Obrigação de Divulgar</i>	64
1.4.4 <i>Promoção de um Governo Aberto</i>	65
1.4.5 <i>Limitação de Abrangência das Exceções</i>	66
1.4.6 <i>Procedimentos que Facilitem o Acesso</i>	67
1.4.7 <i>Custos Razoáveis</i>	67
1.4.8 <i>Reuniões Abertas</i>	68
1.4.9 <i>Divulgação Tem Precedência</i>	68
1.4.10 <i>Proteção aos Denunciantes (Whistleblowers)</i>	69
1.5 Dos Subprincípios do Acesso à Informação e da Transparência Pública	70
1.5.1 <i>Subprincípio da Máxima Publicidade ou do Mínimo Sigilo</i>	71
1.5.2 <i>Subprincípio da Divulgação</i>	74
1.5.3 <i>Subprincípio da Modernidade</i>	75
1.5.4 <i>Subprincípio da Promoção de um Governo Aberto.</i>	77
1.5.5 <i>Subprincípio da Participação</i>	78
1.5.6 <i>Subprincípio da Desnecessidade da Motivação</i>	81
1.5.7 <i>Subprincípio do Procedimento Adequado</i>	83
1.5.8 <i>Subprincípio da Qualidade de Informação</i>	84
1.5.9 <i>Subprincípio da Gratuidade</i>	86
1.6 O Estado Social e a Transparência das Políticas Públicas	87
1.6.1 <i>O Estado Social Democrático de Direito</i>	91
1.6.2 <i>A abrangência do conceito informação e o dever de informar sobre o consumo. .</i>	98
1.7 Da Transparência Pública Ativa enquanto Informação Qualificada da PNRC .	100
2 O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR, A PLATAFORMA DIGITAL CONSUMIDOR.GOV.BR E OS RECALLS	116
2.1 Histórico e importância da implantação do SINDEC.	119
2.2 Dados Estatísticos do SINDEC e a Divulgação Oficial sobre os Conflitos na Relação De Consumo	120
2.3 A Legislação, o SINDEC e a Adesão do Brasil ao Governo Aberto	122

2.4	Análise dos Dados Estatísticos disponibilizados ao Mercado de Consumo pelo SINDEC	126
2.5	Conceitos definidores do SINDEC	139
2.6	O SINDEC 2.0 (consumidor.gov.br)	143
2.7	Consumidor.gov.br em números e análises estatísticas	147
2.8	Recall enquanto sistema preventivo de conflitos de consumo	154
2.8.1	<i>Estatísticas de recalls no Brasil</i>	157
3	OUTROS SISTEMAS INFORMATIZADOS E GERENCIADOS PELO GOVERNO FEDERAL SOBRE AS RELAÇÕES DE CONSUMO NO BRASIL	163
3.1	A Carta de Serviços ao Usuário e a revogação do GESPÚBLICA	163
3.2	Agências Reguladoras Federais Brasileiras	167
3.2.1	<i>Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL</i>	175
3.2.2	<i>Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL</i>	178
3.2.3	<i>Agência Nacional de Petróleo – ANP</i>	181
3.2.4	<i>Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA</i>	182
3.2.5	<i>Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS</i>	184
3.2.6	<i>Agência Nacional de Águas - ANA</i>	185
3.2.7	<i>Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT</i>	187
3.2.8	<i>Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ</i>	189
3.2.9	<i>Agência Nacional de Aviação - ANAC</i>	189
3.3	Análise de outros mecanismos de transparência ativa e participação cidadã das Agências Reguladoras	194
3.4	O Setor financeiro: Banco Central do Brasil	200
3.5	Superintendência de Seguros Privados - SUSEP	202
3.6	Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE	205
4	A SOCIEDADE DA TRANSPARÊNCIA E A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	208
4.1	Principais pensadores sobre a Sociedade da Transparência e da hipercomunicação	208
4.2	As Políticas Públicas e a perspectiva da judicialização	221
4.3	Os dados do CNJ, Litigiosidade e a Judicialização das relações de consumo	225
4.4	Os atuais mecanismos de Transparência Pública ativa instruem e motivam as decisões dos gestores da PNRC	229
4.5	Da responsabilização do Estado pelo descumprimento do Dever de Informar ..	237
4.6	A Transparência Pública Ativa e a Judicialização da PNRC	249
	CONCLUSÃO	255
	REFERÊNCIAS	264
	ANEXO - Lista de países do mundo e seu quantitativo populacional em 2014 com menos de 13 milhões de habitantes	284

INTRODUÇÃO

Os Estados democráticos vêm sendo compelidos a adotar e desenvolver seus respectivos mecanismos de transparência pública, correlacionando-os com a eficiência e resultados obtidos em face da condução de políticas públicas, sendo atual e relevante a discussão sobre a possibilidade de que a crescente implantação da transparência pública ativa pelos organismos governamentais, que desenvolvem atividades que se relacionem com a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), possam, precipuamente, além de informar os cidadãos e entidades legitimadas à defesa dos consumidores, também lhes facilitar a propositura de ações judiciais, individuais ou coletivas, contra estas instituições e respectivos agentes administrativos, inclusive, interpondo ações que discutam a adoção, ou não, pela administração pública, de práticas afetas às escolhas estratégicas de sustentabilidade e condução da política nacional consumerista, como reflexo do acirramento da dialética inerente aos mecanismos de controle social de políticas públicas.

Esta problemática se faz mais presente à medida em que os Estados foram reconhecendo o direito de acesso à informação e o correspondente dever de informar, sem que isso infringisse a intimidade e a vida privada das pessoas e, concomitantemente, preservasse a segurança nacional. Exige-se o disciplinamento normativo do direito de acesso à informação pública à medida em que a cultura da transparência deve preponderar sobre a cultura do sigilo. Como mudar costumes administrativos, paradigmas culturais e práticas há muito arraigadas que se tornam constantemente mais desafiadas por uma sociedade que exige transparência, faz uso crescente, intensivo e acelerado das tecnológicas da informação e comunicação, mas que, simultaneamente, expõe-se aos riscos próprios dos tempos e modos da hiperconectividade, da sociedade em rede permeada pela insegurança e incertezas das tecnologias.

A limitação de acesso à informação pública não deixa de estar jungida ao respeito aos textos constitucionais e aos princípios que regem a administração pública dos tempos modernos. O dever de informar traz consigo a aderência a princípios novos que foram pensados e disseminados por instituições e organismos internacionais que propugnaram a ideia básica de que, se as informações da administração pública são custeadas pelos administrados, consequentemente, aos cidadãos e interessados devem pertencer, desafiando a conduta do segredo e introduzindo, incentivando e promovendo a adoção de legislações que reconhecessem mais profundamente a natureza fundamental do direito humano a informação.

Estas legislações positivaram e regulamentaram o exercício do direito de se informar e o dever estatal de correta e, verdadeiramente, divulgar informações públicas pelos

processos de transparência, sob pena de responsabilização do Estado e, por consequência, dos seus atores e agentes administrativos. É atividade regular do Estado a coordenação das políticas públicas, a exemplo da PNRC que, por si, só trazem responsabilidades e riscos próprios do agir estatal para o arranjo de múltiplas instituições incumbidas da promoção da ordem econômica e social, da defesa do consumidor e da livre iniciativa de maneira harmonizada com o desenvolvimento socioambiental.

No que pertine, especificamente, às relações de consumo, pode ser verificado que a transparência pública ativa teve seu nascedouro desde a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e que esse conjunto de informações regularmente publicadas produzem conhecimentos capazes de influenciar, motivar e nortear, tecnicamente, decisões do mercado, gestores e instituições públicas federais responsáveis pela condução da PNRC.

O objetivo geral do referido trabalho foi analisar a litigiosidade e a judicialização da Política Nacional das Relações de Consumo, por meio dos mecanismos de transparência ativa das instituições federais e respectiva publicação periódica acerca das demandas e reclamações sobre consumo, disponibilizadas nos portais, relatórios, documentos e sistemas informatizados do governo federal.

Para tal, buscou-se atender aos seguintes objetivos específicos: a) relacionar, a partir de revisão bibliográfica da doutrina, textos legais que tratam sobre a transparência ativa e a responsabilização dos gestores das políticas públicas, enquanto autoridades governamentais e agentes da sua condução e implementação; b) identificar, nos documentos, textos legais, entrevistas e, em declarações, as principais motivações declinadas pelos gestores governamentais que embasaram a adoção de medidas corretivas ou regulamentações implantadas pelos órgãos do governo federal que integram a PNRC; c) associar os principais sistemas informatizados e relatórios regularmente publicados pelas principais entidades que integram a estrutura federal do governo brasileiro, que disponibilizam ao mercado e à sociedade dados estatísticos e informações oficiais relevantes sobre as demandas inerentes às relações jurídicas de consumo; e d) analisar se os dados e relatórios publicizados, por meio dos diversos sistemas informatizados e *sites* governamentais, que, obrigatoriamente, publicam as estatísticas oficiais acerca das demandas nas relações de consumo, podem ser utilizados para respaldar ações judiciais que responsabilizem os gestores ou judicializem a condução e implementação da PNRC.

Vale ressaltar que, nesta tese, aprofunda-se a abordagem sobre os mecanismos de transparência pública ativa das instituições federais voltadas à condução da Política Nacional das Relações de Consumo, sabendo-se, antecipadamente, que o Brasil aderiu à parceria

internacional para a promoção do governo aberto e criou legislações específicas que regulam e promovem o Direito de Acesso à Informação pública pelo uso da internet e das tecnologias de comunicação e informação através de dados abertos que estimulem maior transparência, melhor governança, objetem e previnam atos de corrupção, modernize os serviços públicos e favoreçam o surgimento de novos negócios.

Perscruta-se se os mecanismos de transparência ativa das instituições federais e respectiva publicação periódica, acerca das demandas sobre consumo, disponibilizadas por meio dos portais, relatórios e sistemas informatizados do governo, viabilizam a utilização desses dados, como informação técnica disponível, bem como se diminuem a litigiosidade e a judicialização da Política Nacional das Relações e Consumo.

É também perquirido se a adoção das medidas corretivas ou regulamentações implantadas pelos órgãos do governo federal, que integram a PNRC, são influenciadas pelo imperativo legal da divulgação e pela análise das informações contidas nos seus respectivos relatórios estatísticos e sistemas informatizados.

Ainda neste estudo são analisados os mecanismos de transparência ativa pública governamental e se tais mecanismos podem ser utilizados para respaldar ações judiciais que responsabilizem os gestores ou judicializem a condução e implementação da PNRC, enquanto autoridades e agentes que legalmente promovem a sua condução e implementação.

A elaboração desta investigação foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e técnica, com base em análise documental, de modo a abranger os diversos meios de informação, priorizando-se a doutrina inerente aos temas tratados, os *sites* oficiais, as revistas especializadas, artigos científicos, relatórios e documentos do governo federal, além de quaisquer outras fontes que puderam servir como subsídio para o embasamento teórico. É relevante destacar que, neste trabalho, entende-se como documento os diversos meios que servem de assentamento, incrustação e suporte de informações, os quais registrem os acontecimentos, fatos e fenômenos pesquisados, abarcando, pois, textos ou quaisquer objetos que se colijam como prova de autenticidade de um fato e se constituam como relevantes elementos de dados e informação.

O método de abordagem, empregado nesta pesquisa bibliográfica, é o histórico-comparativo, uma vez que consistiu na descrição e comparação entre os dados estatísticos do passado e do presente que constam nos sistemas e relatórios oficiais das instâncias que integram a estrutura federal do governo, tais como: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Sistema Nacional de Informações e Defesa do Consumidor (SINDEC), plataforma digital consumidor.gov.br, sistema *online* de *recalls*, Agências Reguladoras Federais, Banco Central,

Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que tratam sobre as relações de consumo no Brasil, no período de 2011 a 2017, de modo a confrontá-los com os ensinamentos da doutrina e legislação atuais que versam sobre a implementação da transparência ativa concernente às políticas públicas.

Posteriormente, apresenta-se revisão e descrição das principais correntes doutrinárias sobre Sociedade da Transparência do filósofo Byung-Chul Han, Sociedade em Rede de Manuel Castells, Modernidade Líquida de Zygmunt Bauman e do conceito de Inteligência Coletiva de Pierre Lévy, sem esquecer dos escritos de Aristóteles, Foucault, Platão e Rousseau e Vattimo, objetivando aprofundar o conhecimento sobre a dinâmica da sociedade permeada por mecanismos de transparência ativa e do Governo Aberto, como forma de elucidar e fazer inferências descritivas ao estudo, produzindo maior embasamento crítico e científico.

Motivado por tais argumentos, fez-se indispensável, inclusive, o estudo mais aprofundado sobre transparência pública ativa como mecanismo de difusão de informações governamentais que favorecem o direito de acesso à informação e à visibilidade das ‘Ações Estatais’, esclarecendo sobre a tomada de decisões públicas referentes aos direitos difusos de forma mais clara, objetiva, precisa e fundamentada, como forma de, também, averiguar-se a possibilidade de responsabilização daqueles que infligem ou desrespeitam este direito fundamental.

Este trabalho se justifica diante das inafastáveis e expressivas determinações contidas na legislação em vigor, que preconizam a implementação dos mecanismos de transparência e acesso às informações sobre as políticas públicas, como também se configura como um grande desafio, talvez, porque, face a atualidade dos temas, inexistem outros estudos que correlacionem a doutrina que trata sobre a implementação da transparência ativa na gestão pública e as fontes, dados e informações oficiais já publicizadas, de forma regular e periódica, pelas instituições federais legalmente responsáveis pela implementação e condução da Política Nacional das Relações de Consumo no Brasil.

O estudo reveste-se de importância, posto que contribui para se verificar, entender e analisar o tipo de Transparência Pública Ativa que está ligada ao efetivo exercício e amadurecimento da Democracia, do Estado e das Sociedades, especialmente quando se trata do respeito aos direitos do consumidor, correlacionado ao desenvolvimento sustentável e à justiça socioambiental, aceitos, doutrinariamente, como espécie de direitos difusos, humanos e fundamentais, que se perfazem por meio de Políticas Públicas Estatais previstas e asseguradas constitucionalmente.

O desenvolvimento da democracia participativa exige a efetiva concepção, implantação e monitoramento de políticas públicas, as quais, acompanhadas dos correspondentes mecanismos de transparência, são espécies de caminhos institucionais através dos quais a ação governamental disciplina e regulamenta, inclusive, a ordem econômica e social, na qual a defesa do consumidor e o meio ambiente, ecologicamente equilibrado, estão, “principiologicamente”, inseridos.

Para cumprir o que foi proposto no projeto de pesquisa, no primeiro capítulo, discorre-se sobre a institucionalização da transparência pública e da PNR. Analisam-se as regras normativas e o conteúdo principiológico que norteiam o Direito à Informação e à transparência pública no Brasil, enquanto Estado Social e Democrático de Direito.

No segundo capítulo, busca-se investigar e comparar os mecanismos de transparência ativa próprios do Ministério da Justiça e Segurança Pública e, mais especificamente, os trabalhos desenvolvidos pelos Programas de Orientação e Proteção do Consumidor (PROCONs), vinculados ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SINDEC), que se constituem numa base informatizada de dados sobre as demandas do mercado consumidor nacional. Seguindo o propósito deste capítulo, opta-se pela análise dos documentos de transparência ativa referentes à plataforma digital consumidor.gov.br, visto que se constitui num mecanismo oficial de registro tanto de reclamações quanto de mediação de conflitos integralmente realizados pelo uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Por fim, também examinam-se os relatórios de *recall* divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública através da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON).

No terceiro capítulo, aprimoram-se os estudos e avaliações referentes aos mecanismos próprios da transparência pública ativa e algumas estatísticas de atendimento realizadas por instituições federais, que devem integrar ou regular as ações públicas dirigidas ao mercado de consumo; desta feita, observam-se as cartas de serviços e relatórios de atividades das Agências Reguladoras Federais do Brasil, Banco Central, SUSEP e do CADE, correlacionando-os com as formas de participação e controle social.

Lembrando que todas as análises estão acompanhadas de gráficos, tabelas e quadros, isto porque, dessa forma, propiciam a comparação técnica dos resultados efetivamente publicados pelos meios de transparência pública ativa destas estratégicas instituições federais do Brasil.

No último capítulo, aprofunda-se a investigação da cultura e Sociedade da Transparência, que exigem crescente efetividade do direito de acesso às informações inerentes à condução das ações e decisões administrativas, econômicas, jurídicas e socioambientais.

Avaliam-se os relatórios de transparência pública do Conselho Nacional de Justiça, divisando-se a litigiosidade e judicialização da PNRC. Trata-se, também, da efetividade da transparência pública ativa como indutora das decisões pertinentes à condução desta política pública estatal, e, finalmente, analisa-se a possibilidade de a transparência pública interferir nos complexos processos de responsabilização dos atores administrativos encarregados tanto pela condução da PNRC quanto pela proteção e defesa do consumidor.

Vale precisar que os diversos mecanismos de transparência pública apresentados são inovadores, informatizados, digitais e integram os sistemas de gestão da PNRC, tendo sido criados, desenvolvidos e utilizados para o uso de diversos públicos que integram o mercado de consumo do Brasil e são resultantes do desenvolvimento desta estratégica política pública estatal prevista no CDC de 1990. Estes mecanismos de transparência pública constituem-se em plataformas de serviços governamentais que instruem, monitoram, parametrizam, registram, mediam conflitos, oportunizam análises estatísticas dos índices de litigiosidade e a tipologia da judicialização da PNRC, servindo de base para a elaboração de relatórios e boletins oficiais sobre a atuação das diversas instituições federais incumbidas da condução da PNRC.

Também foi analisada o teor e impacto das novas legislações que tratam sobre o dever de informar da administração pública, buscando uma interpretação mais integrativa deste direito, cujo exercício está positivado e regulado não mais somente na Constituição Federal e CDC, mas em leis próprias e específicas que se somam à influência normativa dos acordos e convenções internacionais que passaram a integrar o sistema jurídico brasileiro.

Em síntese, este trabalho tem por estímulo associar esforços no sentido de apresentar, ao meio acadêmico, as demandas por informação da sociedade contemporânea, a qual exige o acelerado amadurecimento dos mecanismos de transparência pública como um dos elos condutores do livre Direito de acesso à informação como ferramenta indispensável para um Estado Democrático, participativo, incluyente e socioambientalmente equilibrado, que, simultaneamente, respeite o uso racional das tecnologias e os limites éticos do consumo, de modo a garantir a sobrevivência e o legado da cultura informacional entre as gerações atuais e futuras.

1 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ATIVA E O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO NO BRASIL

O estudo da institucionalização da transparência pública da Política Nacional das Relações de Consumo é fundamental para o entendimento do trabalho de pesquisa ora realizado. Nas próximas seções, são analisadas as regras normativas e o conteúdo principiológico que norteiam o Direito à Informação e à transparência pública no Brasil enquanto Estado Social e Democrático de Direito e sua adesão ao Governo Aberto como parte da edificação e reconhecimento de novos direitos inseridos no contexto de transformações tecnológicas que propugnam pela participação e cidadania ativas como formas de se efetivar o controle social e promoção do direito de acesso à informação, como fator imprescindível à compreensão dos limites do agir estatal e ao amadurecimento da democracia participativa.

1.1 O Acesso à Informação, o Governo Aberto e a institucionalização da transparência

Historicamente, há registros da existência de legislações que tratam sobre o livre acesso a informações desde 1776¹. Fala-se sobre o pioneirismo da Suécia, da Finlândia e dos Estados Unidos. A explicação para esse aumento do fenômeno da transparência nas legislações mundiais parece estar calcada na profunda alteração da ordem mundial, especialmente a partir do início dos anos 80, caracterizada pelo fracasso de muitos governos autoritários, tanto rotulados como de esquerda quanto de direita, assim como o surgimento e implantação de democracias em Estados que, até então, eram caracterizados por modelos de governo ditatoriais. Estas mudanças políticas fizeram surgir pelo mundo novas leis de acesso à informação, assim como a edição de leis que defendiam a liberdade de expressão, inclusive, acompanhadas do aparecimento de novos textos constitucionais.

¹ A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Sua Lei de Liberdade de Imprensa - *Freedom of the Press Act* - continha um capítulo específico sobre a natureza pública dos documentos oficiais, que previa que “todo indivíduo tem o direito de acessá-los, salvo aqueles classificados como secretos”. Isso ocorreu há quase 250 anos e antes mesmo da Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa. (INDOLFO, 2013, p. 9). [...]. Com lei de acesso mais antiga do mundo, Suecos tem confiança na política nacional. Conforme referido, a Suécia foi a primeira nação a desenvolver o marco legal, isto em 1766. A antiquíssima lei de acesso à informação deste país está vinculada à profunda cultura de transparência e controles cruzados das autoridades com funções públicas. Segundo Erik Jennische, jornalista sueco que trabalha no Brasil, a base da LAI na Suécia está na constituição do país. O texto é parte dos direitos fundamentais. O principal motivo para o governo liberar a informação é garantir a possibilidade do cidadão se informar e expressar-se livremente. Para Jennische, em decorrência disso, os suecos, em geral, têm muita confiança no governo. (CONTAS ABERTAS, 2012).

Trata-se, como se vê, de um dos mais rápidos processos de disseminação de uma política legal que garante direitos de informação aos cidadãos dos diversos continentes, consoante sequência temporal em décadas, acompanhada do número e da designação dos países que, paulatina e cronologicamente, adotaram legislações sobre a transparência pública, conforme elencados logo após:

Sequência da adoção de leis de acesso à informação: (1776 / primeiro país) Suécia (Década de 1960 / dois países) Finlândia, USA (Década de 1970 / cinco países) Dinamarca, Noruega, Holanda, França, Grécia, (Década de 1980 / cinco países) Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia, Áustria. (Década de 1990 / dezoito países) Itália, Hungria, Romênia, Portugal, Bélgica, Coreia do Sul, Belize, Islândia, Irlanda, Tailândia, Israel, Letônia, Trinidad e Tobago, Geórgia, República Theca, Japão, Albânia, Liechtenstein. (Década de 2000 / cinquenta países) África do Sul, Bulgária, Moldávia, Inglaterra, Estônia, República Eslovaca, Lituânia, Bosnia & Herzegovina, Polônia, México, Jamaica, Angola, Panamá, Zimbábue, Paquistão, Uzbequistão, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Peru, Armênia, São Vicente e Granadinas, Suíça, Sérvia, Antígua e Barbuda, Equador, Turquia, Republica Dominicana, Índia, Azerbaijão, Uganda, Montenegro, Taiwan, Alemanha, Macedônia, Honduras, Nicarágua, Nepal, República do Quirguistão, China, Ilhas Cook, Jordânia, Etiópia, Bangladesh, Indonésia, Guatemala, Chile, Uruguai, Tajiquistão, Rússia. (Década de 2010 / nove países) República da Libéria, Guiné-Conacri, El Salvador, Ucrânia, Nigéria, Mongólia, Tunísia, (Brasil) (MALIN, p. 5, 2012).

Estudar o movimento internacional pela disseminação da cultura da máxima transparência pública e pela legislação que garante e regulamenta o acesso à informação, necessariamente, passa pela Declaração de Atlanta², a qual se firmou como mais ambicioso e influente documento oficial produzido por diversos organismos e representantes da esfera pública e privada da sociedade global ao ponto de alguns considerá-lo o maior tratado sobre acesso a informações públicas democraticamente produzidas no mundo.

Outros organismos e ações internacionais promovem e defendem o Direito Fundamental de acesso às informações em posse de governos e órgãos públicos como essencial para que se garanta a efetiva liberdade de expressão e recomendam, inclusive, a criação de leis específicas para assegurar e regulamentar estas práticas. Dentre os tratados, convenções e pactos internacionais que tratam sobre a matéria, destacam-se:

1) Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, assinada pelo Brasil na data de sua realização, em 10 de dezembro 1948 (art. XIX); 2) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO, realizada de 03 a 14 de

² Trata-se de uma compilação das melhores regras e conceitos de transparência considerando-se as experiências e as restrições existentes no momento em vários países. A Declaração de Atlanta é resultado de uma conferência promovida pelo Carter Center, organização criada pelo ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter (prêmio Nobel da Paz de 2002). Participaram da redação do documento 125 especialistas em direito a informações públicas de 40 países. A conferência foi realizada de 27 a 29 de fevereiro de 2008, em Atlanta, no Estado da Geórgia.

junho de 1992; 3) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, promulgado por meio do Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992 (art. 19); 4) Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica, promulgado por meio do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992 (art. 13); 5) Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27, de outubro de 2000 (princípio 4); 6) Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos, promulgada pelo Decreto de nº 4.440/2002 (art. III e XVI); 7) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgado por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. (Arts. 10 e 13); 8) Declaração de Atlanta, considerado o tratado mais amplo sobre o acesso às informações públicas, cujo teor e princípios foram divulgados em 26 de março de 2008 e, por fim, registramos a Resolução CJI/RES.147(LXXIII-O/08), de 07 de abril de 2008, do Comitê Jurídico Americano que adota os Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação.

A seguir, declinados os princípios contidos nos dois últimos documentos internacionais, citados anteriormente, em virtude das suas respectivas relevâncias para o contexto da concepção e elaboração da legislação brasileira pertinente ao tema, conforme se deflui da narrativa contida na terceira edição da Coletânea de Acesso à Informação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU, 2016, p. 16-17):

O Comitê Jurídico Americano [...] RESOLVE:

Adotar os seguintes princípios, os quais estão inter-relacionados e devem ser interpretados de maneira integral: (grifo nosso)

1. A princípio, toda informação é acessível. O acesso à informação é um direito humano fundamental que estabelece que toda pessoa pode acessar as informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos, sujeito apenas um único regime de exceções, em consonância com uma sociedade democrática e proporcionais ao interesse que os justifica. Os Estados devem assegurar o respeito ao direito de acesso à informação, adotando a legislação apropriada e colocando em prática os meios necessários para a sua implementação.
2. O direito de acesso à informação se estende a todos os órgãos públicos em todos os níveis de governo, incluindo os pertencentes aos poderes executivo, legislativo e judiciário, aos órgãos criados por constituições ou por outras leis, órgãos de governo ou controlado por ele, assim como organizações que operam com fundos públicos ou que desenvolvem funções públicas.
3. O direito de acesso à informação se refere a toda informação significativa, cuja definição deve ser ampla, incluindo toda a informação controlada e arquivada em qualquer formato ou meio.
4. Os órgãos públicos devem difundir informações sobre suas funções e atividades – incluindo sua política, oportunidades de consultas, atividades que afetam o público, orçamentos, subsídios, benefícios e contratos – de forma rotineira e proativa, ainda que na ausência de um pedido específica, e de maneira que assegure que a informação seja acessível e compreensível.
5. Devem ser implementadas regras claras, justas, não-discriminatórias e simples quanto ao processo de manuseio de pedidos de informação. Essas regras devem incluir prazos claros e razoáveis, assistência para o solicitante de informação, o acesso

gratuito ou de baixo custo e que, nesse caso, não exceda o custo da fotocópia ou envio da informação por correspondência. As regras devem estabelecer que quando o acesso for negado, o órgão em questão deve fornecer as justificativas necessárias para a negativa, em tempo hábil.

6. As exceções ao direito de acesso à informação devem ser estabelecidas pela lei, ser claras e limitadas.

7. A responsabilidade por justificar qualquer negativa de acesso à informação deve recair sobre órgão ao qual a informação foi solicitada.

8. Todo indivíduo tem o direito de recorrer a qualquer negativa ou obstrução de acesso à informação perante uma instância administrativa. Também deve existir o direito de apelar das decisões do órgão em questão perante a justiça.

9. Toda pessoa que intencionalmente negue ou obstrua o acesso à informação violando as regras que garantem esse direito deve ser punida com as medidas cabíveis.

10. Deve-se adotar medidas para promover, implementar e assegurar o direito de acesso à informação incluindo a criação e a manutenção de arquivos públicos de maneira séria e profissional, a capacitação e o treinamento de funcionários públicos, a implementação de programas para divulgar a importância desse direito ao público, o melhoramento dos sistemas de administração e manuseio da informação, assim como a divulgação das medidas tomadas pelos órgãos públicos para implementar o direito de acesso à informação, inclusive em relação ao processamento dos pedidos de acesso à informação.

No decorrer de maio de 2009, o Projeto de Lei nº 5228/2009³, do Executivo Federal, que visa disciplinar o direito de acesso à informação, foi encaminhado à apreciação da Presidência da República. O projeto aprovado limitou apenas o acesso às informações justificadamente classificadas como sigilosas e que colocassem em risco a segurança do Estado, da nação ou da sociedade. Excetuou as informações de caráter sensível ou que ferem a intimidade e a vida privada das pessoas.

A discussão da Lei de Acesso à Informação fomentou um produtivo debate legislativo, que definiu como regra a desnecessidade de justificação pelos solicitantes para a instrução dos pedidos de informação, acompanhando os avanços já contidos e assegurados nas mais modernas legislações, incluindo-se a abrangência e eficácia dos princípios jurídicos adotados e publicamente defendidos nos documentos internacionais previamente citados, como facilmente se depreende da leitura e compreensão da extensão do arcabouço dos princípios abaixo descritos e contidos na Declaração de Atlanta, que norteou não só a legislação brasileira como diversas outras legislações atualmente em vigor e, progressivamente, adotadas e expandidas pelos países que, posteriormente, vieram a criar suas próprias legislações sobre a transparência pública e o direito de acesso às informações.

³ Garante o acesso pleno, imediato e gratuito a informações públicas e estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas. Altera a Lei nº 8.112, de 1990 para isentar o servidor de ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência a autoridade competente de informações concernentes à prática de crime ou improbidade. Revoga a Lei nº 11.111, de 2005 e os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 1991. Regulamenta a Constituição Federal de 1988. Projeto chamado de "Lei de Acesso à Informação". Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

O Brasil ao editar Lei específica, que trata sobre o acesso à informação, reconheceu a relevância deste conjunto de princípios. Sua abrangência englobou os três poderes federativos, a administração direta e indireta, incluindo as instituições autárquicas e fundacionais, além das organizações que, direta ou indiretamente, recebam ou administrem recursos financeiros oriundos da iniciativa pública. Também se constata que a legislação contida na Lei nº 12.527/2011 adotou e reconheceu os sete princípios contidos na Declaração de Atlanta, cuja importância jurídica justifica que sejam transcritos⁴.

⁴ 1. O acesso à informação é um direito humano fundamental. 2. Todos os Estados devem promulgar legislações para efetivação do direito de acesso à informação. 3. O direito de acesso à informação se aplica a todas as organizações intergovernamentais, inclusive às Nações Unidas, às instituições financeiras internacionais, os bancos regionais de desenvolvimento e os organismos bilaterais e multilaterais. Essas instituições públicas devem liderar, por meio do exemplo, e apoiar outros esforços para construir uma cultura de transparência. 4. O direito de acesso à informação deve ser incorporado aos instrumentos internacionais e regionais, assim como à legislação nacional e subnacional, respeitando os seguintes princípios: a. O acesso à informação é a regra; o sigilo é exceção; b. O direito de acesso à informação deve ser aplicado a todos os órgãos do governo (inclusive os poderes executivo, judicial e legislativo, assim como setores autônomos) em todos os níveis (federal, central, regional e local) e a todos os setores dos organismos internacionais supracitados; c. O direito de acesso à informação deve se estender a outros atores além do Estado, sob as condições apresentadas no princípio 5, abaixo; d. O direito de acesso à informação deve incluir o direito a solicitar e receber informações, assim como uma obrigação positiva sobre as instituições públicas de disseminar informações relativas às suas áreas de atuação; e. O direito a solicitar informações é independente de interesse pessoal na informação pedida e nunca deve ser exigida uma justificativa ou razão para o requerimento; f. O instrumento ou legislação deve incluir procedimentos elaborados para assegurar sua implantação integral e o fácil uso, sem impedimentos (tais como custo, idioma, formulário ou maneira de solicitação) e com uma obrigação afirmativa de ajudar o solicitante, assim como de prestar a informação solicitada em um período de tempo específico e razoável; g. As exceções ao acesso a informações devem ser estritamente definidas, especificadas em lei e limitadas às permitidas pela legislação internacional. As exceções estarão sujeitas a não-deferimento em nome do interesse público, cujo princípio determinará se o benefício da liberação da informação superará o potencial dano público; h. O ônus da prova para justificar uma negativa sempre recairá sobre o detentor da informação; i. O instrumento deve obrigar a revelação integral, após um prazo razoável, de qualquer documento que tenha sido classificado como secreto ou confidencial por motivos excepcionais à época de sua criação; j. O instrumento deve incluir penalidades e sanções claras para o não-cumprimento por parte dos funcionários públicos; e, k. O solicitante deve ter o direito de apelar de qualquer decisão, qualquer falha em prestar a informação ou qualquer outra violação do direito de acesso à informação a uma autoridade independente com poder de tomar decisões vinculantes e compulsórias, de preferência em um órgão intermediário como uma Comissão ou um Comissariado ou Ouvidor em primeira instância, com direito de apelação posterior a um tribunal. 5. O direito de acesso à informação, além do Estado, também se aplica a outros atores que recebam fundos ou benefícios públicos (direta ou indiretamente); desempenhem funções públicas, inclusive a prestação de serviços públicos; e explorem recursos públicos, inclusive os naturais. O direito de acesso a informação só se estende ao uso de tais fundos, benefícios, atividades ou recursos. Além disso, o direito se estende a grandes empresas com fins lucrativos detentoras da informação, quando tal informação for necessária para o exercício ou proteção de qualquer direito humano, como reconhecido na Carta Internacional dos Direitos Humanos. 6. Os Estados e as organizações internacionais devem garantir um sistema de implantação que permita: a. O exercício justo do direito de acesso à informação; b. Capacitação de todos os funcionários públicos na prática e aplicação do direito; c. Educação pública e treinamento para capacitar as pessoas a desfrutarem integralmente do direito; d. Alocação dos recursos necessários para garantir uma administração eficiente e oportuna; e. Fortalecimento da gestão de informação para facilitar o acesso à informação; f. Monitoramento regular e relatoria do funcionamento da lei; e, g. Análise da operação e do cumprimento da lei, por parte dos órgãos legislativos e principais órgãos supervisores. 7. É necessário promulgar legislação complementar que possa vir a promover o direito de acesso à informação, assim como oferecer um marco legislativo de apoio que inclua: leis que obriguem a divulgação de informação sobre financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais; revelação de dados sobre lobby; legislação sobre armazenamento da informação; proteção para denúncia e leis administrativas públicas profissionais. Além disso, cláusulas restritivas, como as de um Ato de Sigilo Oficial, devem ser repelidas. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2017.

Em 16 de maio de 2002, foi editado o Decreto nº 7.724, que regulamenta a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Este decreto trata, especificamente, sobre a abrangência do Direito de Acesso à Informação, determinando a classificação, reavaliação e procedimentos das informações quanto ao grau e prazos de sigilo, estabelece responsabilidade para os agentes públicos ou militares que descumprirem o dever de prestar informações e aborda os processos e competências relativos ao monitoramento da Lei nº 12.527/2011 e, especialmente, dispõe sobre a adoção dos procedimentos e mecanismos operacionais inerentes à efetivação da transparência pública ativa, passiva e proativa, as quais são apresentadas e discutidas a seguir.

As sociedades democráticas e as respectivas legislações atuais exigem a institucionalização da transparência dos resultados governamentais, cobram racionalização e eficiência na condução das políticas públicas, inclusive daquelas direcionadas à regulação das relações consumeristas, que, no caso da legislação brasileira, se inserem em matéria, constitucionalmente, assegurada no título que trata sobre a ordem econômica, financeira e socioambiental.

Costa (2009, p. 16) entende que estudar o desenvolvimento e institucionalização da defesa do consumidor a partir do ordenamento jurídico e dos movimentos políticos e sociais visando sua sustentabilidade, reveste-se de importância fundamental para que políticas públicas eficazes possam ser implementadas em prol do desenvolvimento da cidadania no seio da sociedade. Já Schiochet (2009) alerta que institucionalizar política não é apenas criar lei, visto que a institucionalidade não se resume à legalização, corresponde também à criação das condições políticas para que qualquer governo fique constrangido do ponto de vista social e moral a implementar um conjunto de ações.

Isto posto, a institucionalização da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) vem preconizada já em seu nascedouro, expresso no texto da lei do CDC, ao determinar que, para sua execução, haja o fomento ou criação de diversas organizações, tanto de natureza pública como privada, que contemplem, em seus estatutos e finalidades institucionais, os objetivos da PNRC nos diversos níveis que integrem a federação brasileira, dos quais são exemplos ilustrativos, os arranjos e instrumentos pluri-institucionais contidos no art. 5º⁵.

⁵ Art. 5º - Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros: I - manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente; II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público; III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo; IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios

Ao analisar a teoria institucional no setor público, Resmini, Marcondes, Kuhl e Lara (2016, p. 5) informam sobre sua importância ao dizer que:

Sob a ótica institucional, principalmente em relação à mudança organizacional, os órgãos públicos enfrentam cada vez mais um desafio de grandes proporções, sendo este a satisfação populacional, com demandas crescentes e a escassez de recursos. Para enfrentar esse desafio, devem ser institucionalizadas práticas de gestão profissional, que propiciem a eficiência dos recursos e o máximo desempenho organizacional. Institucionalizar práticas reconhecidas de governança pode ser um bom caminho para uma gestão eficiente, buscando a profissionalização constante, com a adoção de instrumentos reconhecidos por proporcionar o alcance dos princípios legais estabelecidos para os órgãos públicos.

Tal afirmação presume transformações e o rompimento da secular cultura da opacidade. Exige-se a institucionalização de práticas de boa governança, acompanhadas dos grandes desafios organizacionais, cuja complexidade se faz sentir, inclusive, na limitação de recursos públicos. Entretanto, tais restrições não devem servir de óbices ou justificativas ao entendimento de que “o institucionalismo aponta a necessidade de se levar em conta as mediações entre estruturas sociais e indivíduos e suas manifestações coletivas, ou ainda as mediações entre estruturas sociais e comportamentos individuais” (THERET, 2003, p. 225).

Em semelhante argumentação, Smanio (2013, p.11) reflete que a “participação e transparência são princípios derivados do princípio democrático do Estado, de forma que as políticas públicas estão estreitamente relacionadas com a democracia praticada”. Sendo assim, a institucionalização da transparência pública e do governo aberto são caminhos específicos para a solidez e continuidade destas estratégias políticas públicas, de modo que refletem decisões do Estado e de governos que adotaram juridicamente legislações que determinam métodos, processos e direitos a serem perseguidos pela multiplicidade de instituições que integram a sociedade e o Estado.

A compreensão da institucionalização está no entendimento de como ocorre a transformação do que se acredita como certo e das atitudes que conduzem à ação social. Machado da Silva & Fonseca (1997, p. 39) afirmam ainda que “efetivamente, com o passar do tempo, com as influências e concordâncias, os novos padrões começam a ser praticados de forma natural e são partilhados dentro da rotina da empresa”.

À semelhança de outras políticas públicas, a institucionalização da transparência pública, característica da PNR, materializa-se pelo agir governamental, por meio de investimentos e concepção de burocracias específicas, federalmente geridas e coordenadas pelo

de consumo; V - concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor. § 1º (Vetado). § 2º (Vetado).

Ministério da Justiça e Segurança Pública e demais órgãos oficiais que o integram. Esses são os responsáveis pela gestão de serviços, programas e projetos, que se estruturam por meio de leis, decretos e normativas, entre outros instrumentos legais e institucionais, que regulamentam como deve ser e conferem legitimidade à execução dessa política pública de Estado.

Para Zanetti & Cunha (2017, p. 4), “a institucionalização é um processo que abrange um período de tempo que vai desde o surgimento e difusão de uma inovação, ou seja, de novas práticas, regras ou tecnologias, até sua legitimação”, a exemplo do que vem progressivamente ocorrendo com a institucionalização da transparência pública e da política do governo aberto, livremente referendada pelos diversos diplomas legais que integram a legislação brasileira.

Como reflexo destas novas legislações, exige-se a adoção de hodiernas práticas administrativas que incorporem o controle social, a exemplo das que se efetivam por meio dos mecanismos de transparência ativa, que agora são imprescindíveis à aferição dos resultados e eficiência dos meios, governamentalmente, disponíveis à sociedade, para a solução de conflitos consumeristas, especialmente, quando se perfazem por meio da execução de políticas públicas.

Consequentemente, é factível que se elevem os graus de exigências e cobranças para com os gestores das políticas públicas de consumo, exigindo-se eficácia e eficiência na sua condução. Daí falar-se em novos mecanismos, formas e possibilidades jurídicas voltadas à quantificação, qualificação e perquirição dos níveis de responsividade, responsabilidade e controlabilidade das decisões dos gestores, do qual é exemplo a transparência pública.

Por responsividade, entende-se a capacidade de os gestores das políticas públicas darem respostas, ou ainda, tempestivamente, atenderem as cobranças por decisões, encaminhamentos e ações político-administrativas com comportamentos responsivos, voltados à solução da crescente multiplicidade dos conflitos e demandas inerentes à dinâmica que envolve as relações jurídicas de consumo. Segundo Denhardt (2012, p. 17), responsividade é a “capacidade de promover a correspondência entre as decisões dos burocratas e as preferências da comunidade”.

Por responsabilidade, compreende-se, para os limites deste estudo, aquela proveniente dos descumprimentos das diretrizes contidas na Política Nacional das Relações de Consumo, com mais especificidade para a que prevê a comunicação regular e periódica de informações aos interessados sobre o mercado consumerista do Brasil. Circunstancialmente, as que envolvam os mecanismos de publicidade decorrente de sistemas eletrônicos, documentos e relatórios comuns aos mecanismos de transparência ativa desta política pública e específicos da gestão federal de governo e suas respectivas ações, avaliações e resultados, conforme

determinam os arts. 4º, 7º, 8º e 44 da LAI (BRASIL, 2011) e art. 44 do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990):

A responsabilidade na administração pública se coloca como fundamento para o bom funcionamento de um sistema ancorado na justiça social, na igualdade de direitos e liberdade individual. A responsabilidade pode ser de dois tipos: a responsabilidade objetiva, também chamada de responsividade, e a responsabilidade subjetiva (DENHARDT, 2012, p. 35).

Por controlabilidade, assimilam-se, (neste estudo), as diversas formas de controle finalístico dos resultados obtidos em face da quantificação e qualificação das demandas, conflitos e decisões pertinentes aos envolvidos nas relações de consumo, publicados em cumprimento e consonância com a respectiva política pública preconizada para este setor, especialmente aquelas que se efetivam por meio dos sistemas informatizados de mediação de conflitos, de gestão e de controle das demandas, cujos resultados são regularmente publicados através dos diversos mecanismos de transparência pública ativa, conforme determinações legais contidas na Constituição Federal art. 5º, XXXIII e arts. 32 e 33 da Lei de Acesso à Informação (LAI). Neste sentido, no alerta Polízio Junior (2015, p. 342):

Assim, toda a atuação dos órgãos de controle, sejam internos ou externos, relacionada com a Administração Pública, deve ser transparente, disso resultando que inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas são públicas. Importantes duas ressalvas: (i) embora o legislador tenha restringido a publicidade apenas com relação ao desfecho do apurado pelo órgão de controle, ao assentar que “ao resultado...”, na verdade qualquer impedimento de acesso aos motivos que conduziram ao entendimento constitui violação à garantia do direito humano fundamental de acesso à informação; há interesse público no conhecimento sobre os fatos investigados ou apurados, ainda que nem exista decisão e, se já decidido, tudo que se houve coletado e que corroborou para o *decisium* deve ser disponibilizado a quem tiver interesse; por conta disso, a interpretação do dispositivo condito na letra “b” do inc. VII do Art. 7º da Lei 12.527, conforme a Constituição, abarca não apenas o resultado do apurado, mas os próprios autos em si, pouco importando se já houve decisão final. (ii) outro equívoco do legislador foi referir-se apenas a “prestação de contas a exercícios anteriores”, o que conduz à equívoca compreensão de que, com relação aos demais itens, estaria limitada a transparência aos fatores presentes, restringindo-os apenas aos do período atual; na verdade, a própria atuação dos órgãos de controle revela que fatos pretéritos podem, e devem, ser objeto de indagação, pouco importando que tais atos tenham sido produzidos em exercícios anteriores, por conta disso, para se conferir sentido constitucional ao texto legislativo, toda a atuação dos órgãos de controle sobre os exercícios presente e pretéritos são igualmente transparentes, não havendo limitar-se tão só às prestações de contas de exercícios anteriores.

Exige-se, necessariamente, o aprofundamento das práticas inerentes à cidadania ativa, como condição prévia para que se operem os controles sociais da administração pública e os respectivos atos, desempenhos, resultados, bem como das decisões dos governantes. Este controle se inicia pelos próprios mecanismos de transparência ativa, visto serem informações

públicas e, portanto, dizem muito, com regularidade temporal e acessibilidade, inclusive digital, sobre o andamento dos programas de governo e sobre as metas e os resultados efetivamente alcançados durante a condução das diversas políticas públicas, dentre elas a de consumo.

Neste sentido, se pronunciou Amorim (2012, p. 18):

Não é recente a discussão em torno da imperiosa necessidade de os governos realizarem seus atos públicos esclarecidamente. Em 1802, Thomas Jefferson escreveu sobre a esperança de se ter as finanças do governo de forma clara e inteligível para favorecer a compreensão e o consequente controle pela sociedade. No ano de 1822, foram encontrados registros de uma carta enviada por James Madison a William Taylor Barry. Nessa carta, escreveu que um governo popular sem informação popular ou meios para obtê-la é o início de uma farsa, ou uma catástrofe. O autogoverno tem como requisito fundamental o poder dado pelo conhecimento. Assim, o conhecimento deve suplantar a ignorância. Um pouco mais tarde, em 1843, Jeremy Bentham, na obra *Of publicity*, esclareceu que a discussão sobre a publicidade deve se assentar nas razões para tal, no exame dos seus objetivos, nas excepcionalidades, nos aspectos sobre os quais a publicidade deve se ampliar, nos meios e nos critérios a serem observados para a sua prática na Inglaterra (BENTHAM, 1843). No campo da política, a origem da transparência vem da necessidade de reforçar a atuação democrática dos governos, dos princípios constitucionais que regem a organização e o funcionamento do Estado e da urgência de modernização do modelo de gestão pública. O primeiro é resultado da expressão ideológica, o segundo tem força coercitiva, é lei, e o terceiro é força competitiva, é desafio a ser assumido pelos governos.

Há muito que as democracias exigem mecanismos de transparência, novas e modernas técnicas de gestão que envolvam mudanças políticas, ideológicas, jurídicas, administrativas e socioambientais. Não há como se fazer uma correlação com as práticas éticas e mais responsáveis que se exigem de todos os que integram a política consumerista, desprovido de um olhar e agir técnico característico da transdisciplinariedade, processo complexo que envolve fornecedores, empresários, gestores da iniciativa pública ou privada, consumidores ou qualquer cidadão desta e das futuras gerações, que habitem ou venham habitar a ambiência planetária e que se seja direta ou indiretamente impactado, social ou ambientalmente, pelas decisões, ações e inações que permeiam o processo produtivo, oferta e consumo que, constitucionalmente, são atrelados às Políticas Públicas destinadas ao equacionamento de eventuais conflitos que estas relações jurídico-econômico-sociais venham a causar ou ameaçar ao almejado equilíbrio ético e socioambiental:

Portanto, necessitamos uma nova ética global, uma ética dos indivíduos e da sociedade que corresponda ao lugar do homem na biosfera; uma ética que reconheça e responda com sensibilidade as relações complexas, e em contínua evolução, entre o homem e a natureza e com seus similares. [...] Devem ser questionadas as políticas que procuram intensificar ao máximo a produção econômica sem considerar as consequências para a sociedade e para a quantidade dos recursos disponíveis para melhorar a qualidade de vida (CARTA DE BELGRADO, 1975, p. 1).

Neste sentido, Dias (2002, p. 209) acata a complexidade deste dilema, transdisciplinar defendendo que:

Precisamos tornar a humanidade menos injusta” e, para que isso ocorra, os desafios são imensos, sendo necessário que um modelo sustentável seja defendido, não somente pela sociedade, mas implementado pelo Estado. O exercício interdisciplinar, evoluindo para a transdisciplinariedade, longe de uma utopia, torna-se uma grande meta, uma exigência natural para a viabilidade da espécie humana, se ela quiser continuar sua escalada evolucionária e livrar-se desse estilo de vida autoflagelador, autofágico.

Trata-se, como se vê, de complexo processo dinâmico, histórico, social e político que, permanentemente, busca o aprimoramento dos atos de governo, para torná-los cada vez mais acessíveis, públicos, eficientes e inteligíveis ao crivo popular. Neste sentido, encontra-se nos textos doutrinários que tratam sobre o Direito humano de acesso à informação uma crescente profusão de registros históricos e importantes documentos legais que disseminaram o movimento mundial que pugna pela necessidade da implantação e contínuo aprimoramento dos mecanismos de transparência pública que tanto são identificáveis no âmbito da legislação externa, especialmente dos países membros e signatários dos documentos e resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU)⁶ e Declaração de Atlanta⁷, quanto interna, Constituição Federal (CF), Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei de Acesso à Informação (LAI) e Decretos que, também, encontram-se em contínuo processo de institucionalização pelas diversas esferas públicas, administrativas e governamentais que compõe os Estados modernos e democráticos.

Na legislação do Estado brasileiro, os normativos que versam sobre o disciplinamento do acesso à informação, enquanto Direito Fundamental, e abordam as políticas de transparência, tanto ativa, como passiva, datam do final dos anos 80 e, cronologicamente, foram inseridos no ordenamento por meio do texto da Constituição Federal de 1988, precisamente no art. 5º, inciso XXXIII ao dispor que:

⁶ O direito de tornar-se membro das Nações Unidas cabe a todas as nações amantes da paz que aceitarem os compromissos da Carta e que, a critério da Organização, estiverem aptas e dispostas a cumprir tais obrigações. A ONU possui hoje 193 Países-membros. O Brasil é um membro-fundador da ONU. Chamam-se Membros-fundadores das Nações Unidas os países que assinaram a Declaração das Nações Unidas de 1º de janeiro de 1942 ou que tomaram parte da Conferência de São Francisco, tendo assinado e ratificado a Carta. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/#paisesMembros2>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

⁷ Divulgada em 26 de março de 2008, a Declaração de Atlanta, é o documento o mais amplo produzido até hoje sobre como deve ser o acesso a informações públicas no mundo. Trata-se de uma compilação das melhores regras e conceitos de transparência considerando-se as experiências e as restrições existentes no momento em vários países. Disponível em: <<http://www.informacao publica.org.br/?p=208>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A Controladoria Geral da União (CGU), ao mencionar a luta pelo reconhecimento deste Direito no Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, afirma que:

A garantia da transparência e do acesso à informação não é um tema novo no Brasil: ao longo da história brasileira, diferentes leis e políticas já contemplaram de maneiras variadas essa questão. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por exemplo, colocou o direito de acesso a informações públicas no rol de direitos fundamentais do indivíduo (CGU, 2013, p. 9).

Ainda no mesmo texto legal da Constituição Federal, supracitado, há referências sobre o Direito à Informação contida nos Arts. 37, § 3º, III e 216, § 2º:

Art. 37, § 3º: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

...

III - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216, § 2º: Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Perquirindo-se, ainda, sobre os principais textos do ordenamento jurídico nacional em vigor que tratam sobre a implantação da transparência pública por parte do governo brasileiro, verifica-se que esta política vem sendo sucessivamente implementada por meio de diversos marcos legais e temporais, dentre os quais registram-se, no ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); em 2003, a Criação da Controladoria-Geral da União (CGU); em 2004, a criação do Portal da Transparência do Governo Federal; em 2005, a Regulamentação do Pregão Eletrônico; em 2009, a Lei Complementar nº 131 (Lei da Transparência); em 2011, o 1º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (OGP); e em 2011, a promulgação da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (LAI), que entrou em vigor em maio de 2012.

Entretanto, a LAI exigia regulamentação, o que ocorreu com a publicação do Decreto Federal nº 7.724, em 16 de maio de 2012, que dispõe sobre o Acesso à Informação previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II, § 3º, art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, tornando a lei operacional nas instâncias do governo federal, determinando procedimentos e providências, de modo que:

Para regulamentar o direito de acesso à Informação, previsto na Constituição, foi sancionada, em 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação Brasileira (LAI). A LAI entrou em vigor após a publicação do Decreto nº 7.724 em 16 de maio de 2012 e, a partir desta data, os órgãos e entidades públicas e as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos passaram a ter a obrigação de fornecer informações sobre as suas Administrações para a sociedade. Com a Lei de Acesso à Informação, a regra geral é que as informações produzidas pela administração pública são públicas e podem ser acessadas por qualquer pessoa: cidadãos, imprensa, empresas, pesquisadores. Assim, o acesso à informação pública passa a ser a regra e o sigilo a exceção (SIMOES; SOUZA, 2015, p. 3).

Abordar a cultura da transparência dos atos e ações da administração pública significa mudar um padrão, historicamente aceito pelos Estados no passado, nos quais a cultura do sigilo⁸ e a opacidade das informações era a regra, enquanto que a transparência e a divulgação ativa e passiva de informações por parte do Estado eram a exceção. Nesta medida, Stiglitz (2001, p. 27), ao pontuar sobre a transparência dos atos do governo, vem relatar que sigilosos foram a marca principal dos Estados totalitários que arruinaram o século XX e, ainda, que o público tenha interesse na transparência, funcionários são incentivados a manter o sigilo mesmo em sociedades democráticas.

As diretrizes constantes no texto da Lei de Acesso à Informação (LAI) servem de premissas que nortearão o agir do Estado Brasileiro, buscando efetivar o direito fundamental à informação, inclusive por meio da transparência pública, que conforme art. 3º da LAI, são:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...] I) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; [...]

O princípio da publicidade procura atender às exigências da transparência pública que alcance a todos os atos e fatos administrativos, facilitando a fiscalização e contribuindo para que ambos os lados, tanto o administrador quanto o público interessado, obtenham informações estratégicas e indispensáveis para a formação do seu juízo crítico e de valor. Contudo, a publicidade deve ser utilizada de modo adequado, para que exista um verdadeiro controle social, conforme estabelece a Carta Magna. Nesse mesmo entendimento, Mendes (2011, p. 863-864) assevera que:

⁸ A implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura de sigilo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública. Isto porque a disponibilização de informações ao cidadão exige uma cultura de abertura e o servidor tem um papel fundamental para a mudança cultural, pois lida cotidianamente com a informação pública, de sua produção a seu arquivamento. Em uma cultura de sigilo, a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos. (CGU 2011, p. 12)

O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado inicialmente, como apreensível em duas vertentes: 1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no Art. 5, CF/88, bem como; 2) na perspectiva da atuação da Administração Pública, em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no Art. 37, *caput*, e artigos seguintes da CF/88).

Dessa forma, na legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 é o nascedouro do embasamento legal que garante o direito de participação do cidadão e que preconiza a determinação da publicidade dos atos estatais como um dos meios de se garantir e, por consequência, incentivar a criação das condições necessárias ao acompanhamento dos cidadãos por meio dos mecanismos de controle social que para se prescindem da implantação crescente da transparência e do acesso inteligível das informações públicas, ou seja, “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” de acordo com LAI, art. 3º, II (BRASIL, 2011).

Este comando legal determina que todas as instituições governamentais cumpram, voluntariamente, com o dever de informar. A transparência ativa se notabiliza pela conduta regular e periódica de transmitir informações de interesse público aos interessados. Assim, percebe-se que a conduta de informar regularmente pelos mecanismos de transparência ativa exige que a administração pública, antecipadamente se prepare para esta incumbência ou desiderato. Isto requer que os funcionários, gestores ou governantes, vençam a barreira cultural do sigilo, entendendo-o como restrito às condições excetuadas em lei. Convém registrar que a cultura da transparência se sobrepõe à cultura do sigilo, conforme adverte Polízio Junior (2015, p. 105):

(...) torna obrigatória à divulgação de atos, públicos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início de seus atos escapam apenas “os atos e atividades relacionadas com a segurança nacional (art. 5, XXXIII, da CF), os ligados a certas investigações, a exemplo dos processos disciplinares, de determinados inquéritos policiais (art. 20 do CPP) e dos pedidos de retificação de dados (art. 5, LXXII, b, da CE). Para esses pode-se falar em sigilo. Observe-se que a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na CF (art. 5, XXXIII) e em leis, consoante prescrito no inciso V do parágrafo único do art. 2º da Lei Federal 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, é obrigação que deve ser atendida nessa espécie de comportamento estatal.

Desta forma as informações e dados públicos, bem como a sua divulgação, devem ter e primar por clareza e objetividade. Devem ser inteligíveis aos interessados e ter como meta

primária a transmissão de informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexista vedação constitucional ou legal. Acrescente-se ainda que os tempos atuais caracterizados pelo uso intenso das TICs e, principalmente, da internet desafiam as instâncias governamentais a promoverem a transparência destas informações utilizando-se, inclusive, de *softwares* e linguagens próprias do que se chamam Dados Abertos, de acordo com LAI, art. 3º, inciso III, “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (BRASIL, 2011).

No estágio tecnológico em que se encontra a sociedade em rede, conforme conceito desenvolvido por Castells (1996), juntam-se às sociedades atuais, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), como sendo um poderoso ferramental indispensável às exigências da transparência pública. Não basta apenas informar, nem tão pouco comunicar. Exige-se que a informação e a comunicação estejam a serviço da melhor condução democrática de políticas públicas, de atos governamentais e de controle participativo e social. Daí porque se faz imprescindível que sejam utilizados os meios de comunicação, pelo quais a imprensa se revela de fundamental importância para massificação das informações que aliadas à internet viabilizam o compartilhamento destas estratégicas informações e promovem as condições necessárias à discussão jurídica, socioambiental, histórica, técnica, política e econômica da eficiência estatal no trato e nos resultados das políticas e das coisas públicas. Destaca Mendes (2011, p. 864) que a Carta política de 1988:

Abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão. E continua: Ao mesmo tempo, os novos processos tecnológicos oportunizaram um aumento gradativo e impressionante da informatização e compartilhamento de informações dos órgãos estatais, que passaram, em grande medida, a serem divulgados na Internet, não só como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade, informação e transparência, mas também como propulsão de maior eficiência administrativa no atendimento aos cidadãos e de diminuição dos custos na prestação de serviços, concluindo que a criação de Portais de Transparência dos diversos entes estatais, nos diferentes níveis de governo tem proporcionado a experimentação social da relação cidadão- Estado e o exercício do controle social dos gastos públicos em novas perspectivas.

É com certeza o impulsionamento do modelo gerencial de Estado no qual os resultados podem ser discutidos, tratados, compartilhados de forma livre, revelando-se, neste processo de transparência e discussão dialética, a diminuição das assimetrias informacionais⁹

⁹ De acordo com Milgron e Roberts (1992), a assimetria de informações pode ser caracterizada como uma situação na qual uma das partes da transação não possui toda a informação relevante necessária para averiguar se os termos do contrato que está sendo proposto são mutuamente aceitáveis e se serão implementados. Devido a esse fato,

entre governantes e governados. No tocante às Políticas Públicas, a exemplo da monetária, faz-se referência a diferentes tipos de transparências as citadas por Yaohao & Alves (2015), que, segundo estes, podem contribuir para diminuir as assimetrias informacionais entre os diversos integrantes da política e do mercado:

A transparência da política pública pode, ainda, segmentar-se em categorias, conforme segue: 1. Transparência política, 2. Transparência econômica, 3. Transparência de procedimento, 4. Transparência de política e 5. Transparência operacional. [...] **A transparência política** (*political transparency*) refere-se à acessibilidade do público em relação aos objetivos políticos e aos arranjos institucionais que clarificam a conduta dos responsáveis pela política. [...] **A transparência de procedimento** (*procedural transparency*) é relativa à forma pela qual as decisões de política monetária são tomadas. [...] **A transparência de política** (*policy transparency*) diz respeito ao anúncio das decisões políticas, concomitantemente a sua explicação, e uma indicação da tendência para as ações políticas futuras. [...] **A transparência operacional** (*operational transparency*) refere-se à implementação da política, incluindo uma discussão sobre o controle de erros para o uso de instrumentos e os mecanismos de transmissão (grifos nosso) (YAOHAO & ALVES, 2015, p. 3).

Semelhantemente, ao falar sobre simetria e assimetria de informações, Yaohao & Alves (2015, p. 3) assim se posiciona:

O termo simetria tem sua genealogia ligada ao grego *symmetría*, que designa a "justa proporção", podendo ser definido como a harmonia resultante de certas combinações e proporções regulares. Pode-se inferir, portanto, que a assimetria - a ausência de simetria - relaciona-se com uma desarmonia resultante de combinações e proporções irregulares. Adicionalmente, é possível afirmar que o conceito de assimetria guarda afinidade com as acepções de desigualdade, não uniformidade, desproporcionalidade ou, por extensão, desequilíbrio de forças. Expandindo o conceito de assimetria de informação para além das fronteiras da economia, propõe como definição a distribuição da informação entre atores sociais por meio de processos não uniformes, irregulares, desproporcionais ou sem equilíbrio de forças, o que confere a esse fenômeno relevante influência nas dinâmicas sociais, políticas e econômicas contemporâneas, com grande impacto na transformação ou manutenção das estruturas sociais. Sob esse prisma, o conceito de assimetria de informação destaca o caráter dialético desse fenômeno, enfatizando as contradições e não as harmonias presentes nas relações sociais mediadas pela informação. Busca-se privilegiar a unidade de opostos inerente aos diversos contextos que são marcados pela assimetria de informação. O caráter amplo da definição de assimetria de informação apresentada permite perceber sua ocorrência em diferentes contextos. A presença do fenômeno da assimetria de informação ganha evidência em pesquisas científicas voltadas para diferentes aspectos da realidade social.

Nesse cenário, não há espaço para a opacidade das informações nem das razões que embasaram, justificaram a ação ou inação das autoridades públicas, visto que o que se promove hoje são as condições necessárias à solidificação crescente da cultura da transparência da

transações vantajosas para uma única parte podem ser desfeitas, evitando custos elevados e resguardando a parte afetada de um eventual comportamento oportunista.

administração pública que pressupõe a correspondente obrigação de que se efetive a divulgação dos objetivos, dados e informações que pautaram até mesmo a definição do seu agir, assentir, contratar, não-contratar ou distratar. Daí a importância da diminuição das assimetrias informacionais através do entendimento da importância da transparência, assim como sustentou Stiglitz, (1999, p. 31), ao afirmar que:

Transparência significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público. Como aponta o autor, “com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública.

É relevante lembrar da LAI, art. 3º, inciso IV, “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” (BRASIL, 2011).

Fomentar a cultura da transparência exige mudanças comportamentais da sociedade, que pode e deve participar mais ativamente sobre as decisões da administração pública. Já para os que integram a administração pública, a mudança que se faz mais premente é a do entendimento e aceitação da premissa de que as informações geradas no meio público, ao público pertencem. São saberes que devem ser disponibilizados pela administração pública como meio de promoção do controle social, utilizando-se, estrategicamente, dos meios tecnológicos, sobretudo da internet, que auxilia, multiplica, facilita e acelera o acesso, compartilhamento e utilização destas informações por toda a sociedade independentemente das distâncias que os separam. Daí as importantes intervenções e documentos oficiais produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU), resultantes das conferências nacionais sobre transparência e o controle social que vem sendo realizadas desde 2012, cujos eixos temáticos são: transparência e acesso à informação; mecanismos de controle social; atuação dos conselhos de políticas públicas; e prevenção e combate à corrupção. Essa decisão foi implementada pela CGU, a fim de atender demanda da sociedade com apoio da Secretaria Geral da Presidência da República.

No documento da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) de 2014, há referência expressa ao uso da tecnologia como facilitadora dos processos de transparência, a qual deve ser, efetivamente, implementadas por todos os Poderes e níveis de governo e pela sociedade, preconizando, especificamente, que:

Modernizar e democratizar a divulgação de dados e informações de transparência pública das três esferas, para viabilizar o acesso pleno, imediato e gratuito às informações públicas (até mesmo sobre como proceder para fazer uma denúncia),

visando informar, sensibilizar e estimular a participação ativa da população no monitoramento e fiscalização da gestão pública, além de conscientizar sobre direitos e deveres e existência de mecanismos de controle interno e externo. Devem ser divulgadas informações sobre: controle social e gastos públicos, prestações de contas das ações, licitações, recursos públicos, disponibilizados inclusive às entidades do terceiro setor, recursos repassados aos órgãos que lidam com questões indígenas, audiências públicas, composição societária das empresas contratadas pelo poder público, em linguagem acessível (cidadã), inclusive aos moradores da zona rural, respeitando a Lei da Acessibilidade. A divulgação deve ser feita de forma ampla, podendo ser realizada por meio de agentes multiplicadores e das mais diversas mídias disponíveis, veículos da EBC, redes de televisão abertas, públicas e comerciais (nos intervalos em horários de maior audiência, em abas na parte inferior da tela, programas com participação direta da comunidade); rádios (rádios comunitárias instaladas nas aldeias, rádios autônomas e independentes, com incentivos do poder público, jornais, informativos impressos, carros de som, painéis eletrônicos, espaços públicos de acesso gratuito à internet, endereço eletrônico do Portal da Transparência, mídias sociais e programas interativos, gibis, "sites", cartilhas educativas destinadas ao público infante-juvenil, entre outros. Aplicando o conceito de utilidade pública, sempre que possível, para não onerar os cofres públicos, favorecendo o exercício pleno da cidadania (CONSOCIAL, 2014, p. 10).

Não obstante, a divulgação de informações pelos mecanismos de transparência pública, inclusive a ativa, não serve apenas para informar os governados, seus objetivos são mais ambiciosos e podem contribuir para a mudança da cultura do segredo que, até então, estava arraigada na administração pública, servindo também para a quebra de antigos paradigmas:

Em outras palavras, a Administração Pública deve tornar transparente sua atuação por todos os meios possíveis, sobretudo os disponibilizados pela rede mundial de computadores, para que a sociedade tenha acesso à gestão dos que atuam na defesa de seus interesses (POLÍZIO JUNIOR, 2015, p. 104).

Assim, a defesa dos interesses da sociedade prevê um processo permanente e contínuo de aprimoramento dos meios de informação e comunicação transparentes, de modo que, outrossim, publicitem e esclareçam as motivações das decisões e resultados dos que atuam no controle das informações intrínsecas à promoção dos interesses individuais e/ou coletivos dos integrantes da sociedade. Isto para que se crie, componha e instaure as condições adequadas e eficazes ao salutar desenvolvimento do controle social e democrático da administração pública, como tratado na LAI, art. 3º, inciso V, “desenvolvimento do controle social da administração pública” (BRASIL, 2011).

O controle democrático e republicano da administração pública se perfaz por meio dos mecanismos de participação popular, dentre outros procedimentos de consultas públicas, perquirições e opinativos da sociedade sobre os atos e decisões administrativas.

As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de

participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição (CGU, 2012, p. 4).

Vale destacar que há previsão legal para que se criem ouvidorias no Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014; promova-se a participação dos integrantes da sociedade em conselhos de usuários de serviços públicos; realizem-se prévias consultas e audiências públicas abertas à sociedade sobre as decisões administrativas, como também sobre a criação e modificação das legislações que impactem nos interesses dos administrados, assim como sobre as questões orçamentárias. A exemplo do que dispõe o art. 6º do citado decreto, ao dizer que:

São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil: I - conselho de políticas públicas; II - comissão de políticas públicas; III - conferência nacional; IV - ouvidoria pública federal; V - mesa de diálogo; VI - fórum interconselhos; VII - audiência pública; VIII - consulta pública; e IX - ambiente virtual de participação social.

É inegável a importância dos mecanismos de participação social e transparência pública, quer seja ativa ou passiva, à medida que, ao disponibilizar informações e responder sobre o andamento e resultados das políticas públicas, contribui decisivamente para a criação das condições socioculturais necessárias à efetivação do controle social, que prescinde da divulgação de explicações sobre os compromissos do Estado para com a sociedade, a qual necessita ser contínua e regularmente informada sobre a evolução dos indicadores que avaliam o desempenho dos serviços públicos e seus respectivos documentos, balanços, relatórios e informativos institucionais, com o objetivo de facilitar o entendimento social sobre a complexa operosidade do Estado. Impõe o princípio da publicidade, para Carvalho Filho (2012, p. 38) que:

Os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso por que constitui fundamento do princípio proporcionar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

A transparência pública se integra aos diversos princípios constitucionais, sendo paradigma complementar a abrangência da principiologia contida na Constituição Federal, ao tratar sobre a administração pública. No que concerne especificamente ao princípio da publicidade, Miragem (2013, p. 308-309) alega que o princípio da publicidade, contido na Constituição Federal, correlaciona-se ao princípio da transparência, salientando que a

publicidade é o fundamental para “adoção de políticas de transparência no âmbito da Administração Pública”, além de afirmar que:

A noção de publicidade da ação administrativa, neste aspecto, resulta em um dever de transparência na exata medida em que estabelece como paradigma da ação administrativa sua exposição ao conhecimento público, para acesso de qualquer interessado, como condição, critério para sua legitimidade. O dever de transparência que resulta desta eficácia do princípio da publicidade abrange tanto os processos de decisão da Administração quanto informações públicas de um modo geral, refletindo a ação transparente do agente público e promovendo o uso público da razão nos assuntos de interesse geral da comunidade, sob o patrocínio ou com a participação do Estado (MIRAGEM, 2013, p. 308-309).

O conjunto dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, presentes no art. 37 da Constituição Federal de 1988, são atributos essenciais a uma política de transparência pública acessível, abrangente e confiável. Portanto, de estratégica relevância para os interessados, principalmente quando amplifica a acessibilidade pelo uso intenso dos mecanismos tecnológicos e da internet que facilitam a cognoscibilidade e viabilizam o acesso, o entendimento, o uso, a validação, a análise crítica e a possibilidade de compartilhamento destas informações pelos mais diferenciados públicos.

Isto porque a obrigação de tornar transparentes os atos públicos não é tão somente disponibilizar informações e dados, mas fazê-la de modo que a linguagem seja clara e compreensível para a coletividade. Dessa forma, o ato de dar transparência é a ponte que liga a sociedade ao Estado, viabilizando o acesso e fiscalização das direções tomadas pelos gestores e demais integrantes dos diversos poderes públicos, salvo, no caso das exceções normativas, a exemplo das informações que põem em risco a segurança nacional, a honra e a vida privada das pessoas, conforme excetuado e nos limites do texto legal.

A Constituição de 1988 foi o diploma legal que viabilizou mudanças na visão estratégica da administração pública que se afastou das práticas sigilosas, trazendo à tona a obrigação da transparência na relação entre o poder público e sociedade. Este desígnio legal também estabeleceu e trouxe consigo a obrigatoriedade da implementação e respeito ao direito fundamental de acesso à informação e transparência pública. Neste segmento, Heinen (2015, p. 26), assim o testifica:

... o texto constitucional atual reconheceu com muita clareza o direito ao acesso a informações depositadas em banco de dados estatal. Se pensarmos que os agentes políticos exercem um mandato em nome do povo (representando-o) podemos pensar que as informações produzidas neste âmbito são constituídas em nome da população. Então, esses dados acumulados durante a gestão do governo pertencem a quem detém, em última análise, a soberania de outorgar o mandato político referido. Esse seria um fundamento ontológico para compreender que as informações públicas, na sua maioria, devem ser disponibilizadas ao cidadão. Por isso que nossa constituição prevê

expressamente a obrigação de expor e fornecer informações, quando solicitadas pelos representados.

No contexto internacional, as legislações atuais da ONU, Declaração de Atlanta e Governo Aberto (OGP), dentre outras, direcionam-se, majoritariamente, no sentido de reconhecer as crescentes pressões sociais voltadas à necessidade de aumento da eficácia governamental, de melhoria dos mecanismos de avaliação da gestão, de implantação das estruturas voltadas à transparência pública, isto com o intuito de se construir Estados e governos mais eficientes quanto ao uso dos recursos, especialmente aqueles voltados à condução das políticas públicas e seus respectivos resultados e benefícios sociais.

A estes complexos desafios estruturais anteriormente citados, somam-se as questões relativas à qualidade, fluidez e fidedignidade da informação promovida pelos arranjos institucionais característicos da administração pública e seu livre acesso:

Apesar de tal acesso ser exaltado em diversos países como algo de suma importância, como um direito inalienável do cidadão, entendemos que, ainda que esse acesso seja de fato primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, a importância da informação pública é, na verdade, instrumental. Os ganhos advindos de políticas de transparência governamental, portanto, não se encerram em si mesmos, mas estão, sim, nos resultados trazidos por esse tipo de política para todo o arranjo institucional da administração pública. Por conseguinte, ao analisarmos as ações que visam à promoção do acesso à informação pública, a abordagem mais apropriada é aquela que a avalia como ferramenta e que, desse modo, centra suas atenções nos ganhos políticos e econômicos advindos da adoção de políticas mais transparentes na administração pública (LOPES, 2007, p. 6).

Nessa perspectiva, ressalta-se que esta será uma das vertentes que norteiam este estudo, especialmente quando, ao se efetuar a revisão da literatura sobre o assunto, entendendo o direito ao livre e igualitário acesso à informação de qualidade como aspecto instrumental para efetivação da transparência ativa quanto à efetividade da Política Pública das Relações de Consumo, quando promovida pelos principais agentes e instituições federais legalmente incumbidas do seu planejamento, execução e regulação.

Os processos de transparência oportunizam uma relação comunicativa entre os governantes e os governos que, conforme a clássica Teoria da Agência (SLOMSKI, 2009), os governos representam os (Agentes) e concebem as políticas públicas, enquanto a sociedade representa o (Principal), ou seja, os governados em nome do qual os agentes trabalham assimetricamente a coisa pública:

De fato, no trato da coisa pública, existe notável assimetria de informação entre o agente – entendido como aquele que planeja e executa determinada política pública – e o principal, ou seja, o cidadão em nome do qual o agente trabalha. A teoria da

regulação define essa assimetria como “a diferença acerca do conhecimento das forças de mercado entre o ente regulado e o órgão regulador”. Feitas as necessárias adaptações, podemos dizer que, na administração pública, a assimetria de informação é “a diferença de conhecimento das ações governamentais entre os agentes do Estado e a população”, que precisa ser progressivamente superada para poder tornar visível o que está oculto nas ações governamentais (LOPES, 2007 p. 7).

Ainda, neste sentido, refere-se Lopes (2007, p. 8):

Assim como as assimetrias de informação dão aos controladores o poder de perseguir objetivos que são mais de seu próprio interesse do que dos acionistas, o mesmo ocorre com as autoridades públicas tomadoras de decisões, que podem impor políticas que são mais de seu interesse do que dos cidadãos.

A Constituição Cidadã consagrou a ideia do regime democrático de governo e, dentre os seus fundamentos, adotou a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo político e os valores sociais do trabalho, mas também reconhece a defesa do consumidor como um direito fundamental e como cláusula pétrea.

O Direito do Consumidor se insere como um Direito Social de segunda geração que exige uma prestação positiva dos órgãos estatais, reconhecendo-se a vulnerabilidade e o desequilíbrio técnico, jurídico e informacional entre fornecedores e consumidores, inclusive ao fomentar a divulgação por meio da transparência ativa das informações que lastreiem as tomadas de decisões e mitiguem os desequilíbrios inerentes à dinâmica mercadológica da produção, da oferta e do consumo, também em conformidade com o disciplinado no título VII do texto constitucional, o qual trata sobre a ordem econômica mais detidamente dos Arts. 170 a 192.

Ademais, a Constituição de 1988 reconhece como fundamentos da ordem econômica a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Tais fundamentos e objetivos exigem do intérprete uma análise e conexão sistemática do alcance finalístico do texto constitucional, especialmente quando define um conjunto de normas programáticas que regulam ambiências aparentemente contraditórias ou ambivalentes, cuja dinâmica realça a complementariedade que envolve os processos jurídicos e econômicos, influenciados por políticas públicas e sociais, por mecanismos de troca, comercialização, satisfação e gestão de interesses complexos de natureza pública e privada, agora cada vez mais envoltos e permeados pela promoção e efetividade das técnicas e exigências que solidificam mundialmente o irrefreável movimento político-jurídico-econômico-social da crescente adoção da cultura da

transparência, desta feita impulsionada e viabilizada pelo uso massivo das tecnologias de informação e comunicação.

Neste contexto, a supremacia da vontade popular exige a conservação das liberdades, presumindo a igualdade de direitos. Dallari (2016, p. 145), no livro “Elementos da teoria geral do Estado”, defendeu que estes seriam os pré-requisitos para o desenvolvimento da ideia e conceito de democracia. Daí dizer que o conceito de estado democrático é a noção de direito do povo.

Canotilho (2003) apontou que outro elemento se tornava imprescindível para a consolidação do princípio democrático participativo, que era o princípio da soberania popular e representação popular. Desta forma, tornou-se indispensável a efetividade do princípio da participação, que se materializa por meio da cidadania ativa.

A cidadania ativa prescinde a participação ativa e esta retroalimenta a cidadania ativa, a qual se perfaz pelo envolvimento direto do cidadão e da sociedade com as discussões, planejamentos, ações e efeitos de decisões tomadas pela esfera pública do poder. Esta prática cidadã, e de participação ativa, é iniciada desde o momento da busca ou recuperação de informações divulgadas pelos mecanismos de transparência ativa, sendo que continuam quando os interessados indagam as instituições sobre assuntos pertinentes aos diversos tipos de interesse, individual, coletivo, social, transindividual, difuso, entre outros. Reforça-se, desta maneira, que, em tempos de governos democráticos, a cultura da passividade social deve ser, progressivamente, modificada por uma conduta mais proativa, à semelhança em que a cultura da opacidade deve ser substituída pela cultura da transparência, pois não há como deixar de se reconhecer que estas novas práticas gerenciais dos governos democráticos exigem dos cidadãos, dos governantes, dos administradores e da sociedade uma mudança radical do exercício de suas práticas e posturas cidadãs, o rompimento e a adoção de novos paradigmas e, especialmente, condutas mais solidárias, mais proativas e corresponsáveis.

Neste sentido, o acesso à informação e o controle social se entrelaçam como princípios consagrados na Constituição e na Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), conforme ressalta Valim (2015, p. 63):

Assim, se, por um lado, os princípios consagrados na Constituição devem nortear a interpretação da Lei nº 12.527/2011, por outro, o dever de publicidade por ela imposto assume uma dimensão de garantia destes e de outros princípios constitucionais e legais, por meio do controle social. Ademais, o poder do cidadão de fiscalização, estimulado e garantido pela Lei de Acesso a Informação, tem um nítido caráter de combate à corrupção e à improbidade, ilícitos que insistem em reincidir na prática administrativa. Exemplos de como a Lei nº 12.527/2011 assegura o exercício do controle social são os mecanismos de transparência ativa (Art. 8º) e passiva (Capítulo III – arts. 10 a 20) e a criação do serviço de informação ao cidadão (Art. 9º, inc. I). O

acesso à informação e o efetivo exercício do controle social apresentam-se, portanto, como instrumento imprescindível para consolidação da democracia brasileira, na medida em que reclamam e asseguram maior participação popular, tão necessária para legitimação das decisões e ações políticas.

Cumprido lembrar que, juridicamente, esses movimentos de transparência e controle social também defluem como consequência da aplicação dos comandos contidos no art. 1º da Carta Magna, ao dizer que “todo poder emana do povo” (BRASIL, 1988). Esta determinação concede à sociedade autonomia e liberdade de escolha de seus representantes, sem embargo, não afasta as indesejáveis possibilidades de que haja choques de interesses entre o público e o privado, entre o individual e o social, especialmente nos momentos decisórios e discricionários desses dirigentes, gestores públicos e até dos políticos, enquanto representantes democrática e regularmente escolhidos e eleitos pelo povo.

Mas os processos de escolha destes atores públicos, mesmo que democráticos, não impedem que, eventualmente, os eleitos possam ou venham a agir pautados, primeiramente, pelo(s) seu(s) próprio(s) interesse(s), utilizando-se, indevidamente, da sua condição privilegiada de representação na qualidade de agentes públicos ou políticos investidos de poder. Daí a importância do direito de acesso à informação qualificada e de um diálogo racional entre os sujeitos e instituições democráticas, como pré-condição para o adequado e eficaz exercício dos direitos humanos, políticos, consumeristas, ambientais, econômicos, sociais e até civis.

Lamenta-se que, há muito, assim o seja. E eis que estudiosos acusam os desvios éticos dos que exercem o poder, os quais, quando desacompanhados da transparência e do controle efetivo dos seus atos, instauram crises históricas sociopolíticas. Neste diapasão, destacam-se, a seguir, críticas:

A democracia representativa mal exercida fulmina o equilíbrio que deve imperar entre os Três Poderes do Estado, na medida em que um Poder se sobrepõe ao outro em uma luta incansável de ego dos representantes do povo em busca de dinheiro, poder e de satisfação de interesses pessoais, geralmente escusos. [...] Por diversos motivos, os eleitos, que deveriam representar seus eleitores, acabam se afastando desse desiderato do Estado Democrático para satisfazerem seus interesses pessoais e promoverem a manutenção no poder (CAVAZZANI, 2014, p. 342-343).

Neste mesmo entendimento, também preleciona o iminente jurista Ives Gandra da Silva Martins, quando trata das fraquezas humana frente ao exercício do poder, ao narrar os seguintes termos:

O estudo do “poder” tem demonstrado que ele está na natureza de todas as formas de vida. [...] A característica fundamental, no exercício do poder pelo homem, é que sua razão oferta variações de conduta que outras espécies desconhecem, visto que estas reproduzem, há milhões e milhões de anos, as mesmas formas estilizadas na composição grupal e na liderança dos chefes. Nem por isto, as alternativas

comportamentais escondem sua característica dominante, qual seja, a de que a natureza humana no poder não é confiável. Os 6.000 anos de história narrada demonstram a fragilidade dessa natureza sempre que o poder é assumido sem controle, assim como a infindável lista de lutas fratricidas e entre elites para a assunção dos governos nos diversos espaços geográficos e nos diversos períodos permite verificar que o homem visualiza o poder como forma de realização pessoal, [...]. Confúcio, por exemplo, a fim de combater o despotismo dos governantes, entendeu que a criação de uma classe intelectual, mais amante do saber que das riquezas, terminaria por tornar o exercício do poder racional e destinado ao bem do povo, sobre representar sólido suporte aos senhores reinantes. Foi, de rigor, o pai da burocracia. A experiência chinesa, todavia, demonstrou que a maior cultura no poder não representa maiores ideais e que o vício inerente à corrupção está na própria natureza decaída do homem. [...] Toda a teoria da separação dos poderes reside neste diagnóstico desconsolado do filósofo francês, que pretendeu com a tripartição conseguir que os poderes, se autocontrolando, reduzissem a inata tendência do ser humano de com eles se identificar, passando a exercê-lo de forma abusiva em relação aos governados (MARTINS, 2006, p. 189-193).

Diante deste complexo processo sociopolítico, os tempos serão cada vez permeados pelo uso da tecnologia e simultâneas exigências por mais transparência pública no exercício do poder, público ou privado. Os governados exigem acesso ao Direito à Informação de forma acessível, translúcida e não mais como concessão de bons governantes, mas como Direito Humano correlacionado ao exercício do controle social e da cidadania participativa e ativa que, conforme Bento (2015, p. 62), não aceita mais a falta de acesso à informação pública e, conseqüentemente, aos mecanismos de transparência, já que, sem eles, os cidadãos ficariam inaptos para avaliar as conseqüências das decisões administrativas que poderão afetá-los.

Nesse contexto, a participação igualitária em procedimentos democráticos de tomada de decisão pressupõe que os agentes interessados são capazes de decidir racionalmente, o que, por sua vez, implica o acesso efetivo ao conhecimento relevante. Sem acesso à informação, os cidadãos não serão capazes de construir uma representação válida de seus próprios interesses nem serão aptos a avaliar de que modo à decisão e suas conseqüências poderão afetá-los. Nos termos do princípio do discurso de Habermas, a democracia - e a ideia correlatada de autogoverno, de autodeterminação política da coletividade fundada sobre a autonomia moral individual dos seus membros - pressupõe decisões livres de coerção, legitimadas sobre um diálogo racional entre sujeitos iguais, no qual prevalece unicamente a força do melhor argumento. No entanto, uma tal decisão, livre de relações de poder e dominação, implica um conjunto de condições sociopsicológicas para a formação racional da opinião e da vontade, condições estas expressas em direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Entre eles, destaca-se a liberdade de expressão, que consiste no direito de expressar-se, questionar, argumentar e criticar livremente. Por outro lado, o exercício competente desse direito exige a capacidade de ter acesso e conhecer a informação relevante, sem o que não pode haver opinião bem informada, nem argumentação racional. O acesso à informação, portanto, é condição necessária para a formação da opinião pública - da esfera pública - bem como para o competente exercício dos direitos políticos.

O direito à informação e, dedutivamente, direito de se informar e ser informado, são espécies de liberdades democráticas, posto que ladeiam as liberdades de expressão e

manifestação, prescindem o exercício do direito de participação e embasam a necessidade da adoção, conhecimento e divulgação massiva dos mecanismos de transparência, que são espécies de informações qualificadas, as quais devem ser regularmente postas à disposição da sociedade, promovendo o debate público e as condições para o acompanhamento e controle da eficácia governamental, sendo um dos mecanismos que visa mitigar os nefastos efeitos da opacidade administrativa caracterizadas pelas formas do “poder invisível”¹⁰.

Em consonância com o exposto, Bento (2015, p. 64) afirma que:

Um dos desafios da democracia é acabar com o “poder invisível”, segundo Norberto Bobbio. Evocando o conceito de publicidade em Kant, segundo o qual é injusto o ato que para ser bem-sucedido deve ser sonogado ao conhecimento do público, Bobbio enfatiza que a democracia, entendida como o governo do povo para o povo, deve orientar-se pelo princípio de que todas as deliberações públicas e, principalmente, os atos dos dirigentes, devem ser conhecidos por todos os cidadãos. De fato, a relação entre transparência e democracia é antiga e remonta a luta contra o absolutismo e a doutrina dos *arcana imperii* ou da razão de Estado. Nessa doutrina, o ideal do soberano é poder vigiar livremente seus súditos sem ser visto por eles. Equiparado a um deus terreno, o rei quer ser onividente e invisível. O Estado tem mil olhos, ao passo que a obediência do súdito é *cega*. A razão de Estado atua contra a democracia de duas formas: o poder que se esconde e o poder que esconde. No primeiro caso, temos o uso dos segredos de Estado; no segundo tem-se o uso sistemático da mentira. De fato, na doutrina da razão de Estado a mentira era justificável, a exemplo das mentiras que os médicos podem contar aos doentes e os pais podem contar aos filhos. Por outro lado, lembra Bobbio, onde o poder é oculto, também é oculto o contrapoder, na forma de conspirações e golpes, tramados por meio da política palaciana (criptogoverno).

Como se aduz, a transparência pública é exigência inafastável aos governos e governantes atuais, quer seja pela força do princípio ético, quer seja por imposições legais ou por exigências da sociedade, que não mais aceita que decisões administrativas, políticas e governamentais retirem direitos ou lhes imponha obrigações, sem que, antes, se verifiquem consonâncias na motivação destes atos sopesados pelo crivo anterior dos mecanismos de transparência pública, agora preconizados em legislações e regras que foram alvo de fortes movimentos e conlaves internacionais de discussão.

No passado, os Estados adotavam um modelo de teoria política unidirecional de participação do cidadão, ou seja, um modelo vertical no qual somente os próprios integrantes

¹⁰ O poder invisível faz parte do que Bobbio costuma chamar de “insucessos da democracia”. Trata-se de assunto que figura ao lado de temas como o da teoria das elites, ingovernabilidade e democracia formal *versus* substancial. Sobre tal invisibilidade do poder, não é incoerente dizer ser ela o anverso do ideal democrático da visibilidade do poder, entendido como a absoluta publicidade das ações governamentais na intenção de descortiná-las para o conhecimento do público. Daí porque, segundo o referido autor, é aceitável definir democracia “como o governo do público em público”. Essa expressão, a propósito, indica “todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam. Bobbio (2000 apud PRESGRAVE, 2013, p. 106).

dos governos divulgavam as informações públicas que lhe julgavam minimamente necessárias, muitas vezes, utilizando-se de meios informativos cujas apresentações e edições eram ineficientes, insuficientes e inadequadas à participação crítica do cidadão, as quais, somente, prioritariamente, interessavam aos próprios governantes e gestores.

Alguns autores (Castells, 1999, 2013; Subirats, 2011) apontam para as mudanças nas maneiras com que as pessoas se relacionam e vivem a partir de novos dispositivos como a internet, por exemplo. O intenso uso das TICs abre novas possibilidades para que a sociedade civil possa ampliar sua participação ativa na vida pública, aumentando a capacidade de mobilização e a articulação dos cidadãos, proporcionando maior envolvimento dos atores sociais. Além disso, a própria produção de informação e a disputa pela formação da opinião foram transformados, deixando de ser unidirecionais e verticais (como na mídia tradicional) e passando a ser multidirecionais e horizontais. Mesmo que de maneira não explícita, pode-se afirmar que a sociedade e a política passam por reconfigurações mediatizadas por aparatos digitais. Em outras palavras, a internet contribui para novos processos de relacionamentos e vivências. Subirats (2011, p. 6) afirma: Se queremos uma democracia viva, se queremos uma política compartilhada, necessitamos de espaços e oportunidades que permitam debates abertos, onde se construam ideais e visões também compartilhados. Espaços em que todos e cada um possam intervir. Essas são as bases para poder falar de cidadania, de inclusão social, de uma nova relação com a natureza. Em definitivo, uma sociedade em que valha a pena viver (SANTOS, 2013, p. 5).

O modelo unidirecional e vertical de comunicação, e de se fazer e executar política públicas, era um tempo de frequentes abusos cometidos por autoridades governamentais, por conseguinte, incompatível com os atuais modelos de sociedades democráticas, já caracterizadas como uma sociedade da informação, uma sociedade em rede.

Nestes tipos de sociedades, a assimetria de informação pode e deve ser combatida pela melhoria da transparência governamental e pelo entendimento basilar de que a transparência pública se manifesta como parte indissociável da garantia do direito à informação.

Portanto, pode-se chegar à conclusão de que o acesso à informação pública é um Direito Social confirmado, líquido e certo. Inclui-se entre aqueles direitos difusos, cujos titulares são dificilmente individualizáveis justamente porque todos, sem distinção, são seus beneficiários. Além disso, trata-se de um direito historicamente construído e reforçado conforme aumenta a importância do acesso à informação pública para o pleno exercício da cidadania. Ora, estamos a ver, assim, o surgimento de uma nova sociedade, na qual a informação e sua disseminação são insumos fundamentais para o funcionamento do corpo social – a tão propalada Sociedade da Informação. Nada mais natural, portanto, do que o direito de acesso à informação pública venha crescer na mesma proporção.

Tanto assim o é que Lopes (2007, p. 11) conclui que o Direito de Acesso à Informação Pública crescerá na proporção da propalada sociedade da informação, sendo

reconhecido como direito social, de natureza difusa e indispensável ao exercício pleno da cidadania.

Na atualidade, influentes organizações internacionais, a exemplo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a da Organização das Nações Unidas (ONU), incentivam a criação de legislações e respectivos modelos de transparência pública que promovam a adoção da moderna teoria política contemporânea que se caracteriza por preconizar um modelo de participação bidirecional na formulação de políticas públicas.

Neste modelo bidirecional, os cidadãos são parceiros políticos ativos que assumem responsabilidades no acompanhamento e formulação das políticas públicas. Frise-se, pois, que o Brasil é um dos países integrantes destes organismos internacionais e, também, vem implantando suas diversas recomendações e criando legislações que lhe são específicas.

Segundo o arcabouço normativo brasileiro, de forma ampla, quaisquer interessados, pessoas jurídicas ou naturais, com ou sem cidadania, natas ou naturalizadas, podem, sem necessidade de motivação, requerer ao Estado e ter acesso a informações de interesse coletivo ou geral, excetuadas aquelas legalmente amparadas pelo sigilo. Desta forma, o complexo dever de informar adotado pelo Brasil exige o aprimoramento constante dos diversos tipos de transparência pública.

1.2 Tipos de Transparência pública: ativa, passiva e proativa

O conceito de transparência pública, internacionalmente aceito pela maior parte das legislações, é o de que se trata do processo contínuo de melhoria da máxima disponibilização de informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre suas diversas atividades, incluindo-se as informações e resultados pertinentes as políticas públicas.

Este também é o entendimento defendido por Simões & Souza (2015, p. 3), que confirma a importância da transparência como valor fundamental para a formulação das políticas públicas.

A transparência da administração pública sempre foi um dos principais problemas de formulação de políticas públicas. Ao longo dos anos, a transparência tem sido definida como a prestação de contas do Estado à sociedade de forma a contribuir para a redução da corrupção no espaço público e o desenvolvimento da democracia, sendo um valor fundamental para a sociedade.

A transparência pública pode ser compreendida como um processo contínuo, voltado à máxima divulgação governamental de informações periódicas, acessíveis, objetivas,

confiáveis, facilmente inteligíveis e relevantes para a sociedade em geral, sobre as ações e resultado das atividades, as quais são precípuas ou ínsitas aos governos, instituições e entidades administrativas que os compõe ou integra. Em conformidade com o entendimento esboçado no documento oficial da Controladoria-Geral da União (CGU), Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão:

A transparência e o acesso à informação são essenciais para a consolidação do regime democrático e para a boa gestão pública. Com o acesso aos dados públicos, os cidadãos podem acompanhar a implementação das políticas públicas e fiscalizar a aplicação do dinheiro público. Além disso, incentivam os gestores públicos a agirem com mais responsabilidade e eficiência. Um governo transparente deve facilitar aos cidadãos o acesso às informações de interesse público, divulgando de forma proativa e espontânea essas informações, numa linguagem clara e de fácil entendimento. Em um Estado Democrático, a transparência constitui-se direito do cidadão e dever da Administração Pública. O cidadão tem o direito de obter acesso às informações públicas, sem que lhe seja questionado por que e para que ele quer conhecer essas informações. Por outro lado, a Administração tem o dever de dar acesso, de modo fácil e compreensível, às informações que devem ser públicas (CGU, 2013, p. 43).

Por transparência pública ativa, entende-se aquela em que os órgãos da administração pública, por iniciativa própria e sem que sejam previamente demandados, divulgam e publicizam as informações de interesse coletivo ou da sociedade. Já por transparência passiva, entende-se o acesso a informações e dados públicos que são fornecidos, mediante prazo legal, pelos governos e instâncias administrativas que os integra, quando livre e espontaneamente demandados ou questionados pelos cidadãos, sem que, para tanto, seja necessário, inclusive, motivar ou justificar suas perquirições.

Juridicamente, é importante esclarecer que, ao se divisar a transparência pública passiva, deve-se lembrar que os arts. 1^o¹¹ e 2^o¹² da LAI expõem a legitimidade passiva dos que se obrigam a atender aos pedidos de informação pública dos interessados que integram, conforme o art. 10¹³ desta lei, os legitimados ditos ativos, ou seja, este artigo declara, de forma

¹¹ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹² Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

¹³ Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a

ampla, todos aqueles que, na qualidade de interessados, podem demandar informações das diversas estruturas públicas que integram a administração em quaisquer dos seus níveis de abrangência. Cabe apenas lembrar que esta lei também impõe limites à disponibilização de informações sobre os quais já se discorreu anteriormente, ao se tratar sobre os limites do direito de acesso à informação.

Heinen (2015, p. 76) lembra que a transparência pública ativa pode ocorrer de duas formas: em ambiente virtual, atendente aos requisitos constantes no § 3º do art. 8º; e no ambiente físico obedecendo os requisitos do art. 9º, Inc. I, e suas alíneas.

Fala-se também na transparência proativa, quando, espontaneamente, a administração pública divulga, por iniciativa própria, informações pertinentes à transparência pública, antecipando-se, proativamente, ou seja, antevendo situações que permeiem interesses da coletividade por informação. Nesta moderna modalidade de transparência, aprimoram-se as situações que atendem ao princípio constitucional da publicidade. Dar-se, por exemplo, quando a administração pública cumpre mais do que é regularmente pedido nos processos de transparência pública. Neste tipo de prática administrativa há uma saudável preocupação de se antecipar aos pleitos e necessidades por divulgar as informações importantes à sociedade, enquanto alvo da transparência pública. Segundo Anderica¹⁴ (2014, p. 1), “nesse contexto, entram a informação institucional, organizacional, previsão e execução orçamentária, serviços à comunidade, subsídios e contratos públicos, lista de documentos, registros e bases de dados e formas de práticas da cidadania”, reforçando que, quase tudo o que é de interesse público, pode ser proativamente divulgado.

Destarte, para a efetivação destes complexos níveis de transparência pública, não se pode prescindir do fomento a uma cultura de participação, monitoramento e controle social dos governos e de suas políticas públicas:

Para avançar no tema e efetivar a política de transparência, seja ela passiva ou ativa, é preciso fomentar a mobilização social, formando e buscando cidadãos interessados em fiscalizar o governo e influenciar a gestão participativa, para construir, juntos,

especificação da informação requerida. § 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. § 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet. § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

¹⁴ Coordenadora do Projeto Europeu de Acesso à Informação, em palestra proferida no Seminário Internacional sobre Acesso à Informação: Desafios da Implementação, realizado em Brasília (2011), pela Controladoria Geral da União (CGU) em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2011/07/postura-proativa-do-estado-e-participacao-da-sociedade-civil-sao-fundamentais-para-implantacao-eficaz-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em 28. Set. 2017.

políticas e ferramentas que transformem as informações governamentais em algo realmente útil para o cidadão e sua comunidade (SIMOES; SOUZA, 2015, p. 4).

Ressalte-se que a transparência pública proativa não está textualmente referendada no disciplinamento contido na LAI. Analisando-se a transparência preconizada na lei brasileira de Acesso à Informação, mais precisamente em seus arts. 3^o¹⁵, 8^o¹⁶ e 10, observa-se que há comando e deliberação expressa no sentido de que se promova a transparência ativa e passiva. Importa, entretanto, salientar que o rol de informações mínimas discriminadas nestes artigos e a serem obrigatoriamente disponibilizados pelos governos e suas organizações ou entidades administrativas não é considerado como um rol exaustivo do dever de informar, portanto, cumprindo-se apenas o que neles se preceitua, não se exaure a responsabilidade pela implantação da cultura da máxima informação ao público em geral.

Neste sentido, mesmo que inicialmente se cumpra os comandos contidos nestes artigos da Lei de Acesso à Informação, persiste a responsabilidade dos gestores e funcionários das entidades ou órgãos da administração pública, no sentido de definirem quais são as outras informações que venham a ser do interesse da coletividade que, conseqüentemente, devam também ser, obrigatoriamente, divulgadas por meio dos diversos tipos de transparência pública.

Depreende-se, então, que é dever dos órgãos e entidades federais que conduzem à Política Nacional das Relações de Consumo que, em respeito ao que preceitua a Constituição Federal, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Acesso à Informação e os Tratados Internacionais de que o Brasil é signatário que sejam periódica e regularmente divulgados o máximo de informações do interesse efetivo dos beneficiários desta importante política pública, quer sejam eles juridicamente enquadrados enquanto meramente interessados, fornecedores ou consumidores.

¹⁵ Art. 3^o Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

¹⁶ Art. 8^o. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. I – Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II – Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e; VI – Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

1.3 Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC

Dentre as atividades precípua do Estado, está a de interferir nas relações do consumo de forma a harmonizar os interesses envolvidos, entre fornecedores e consumidores, objetivando incentivar a economia e a satisfação das necessidades dos consumidores, respeitando a dignidade que lhes é ínsita, isto conforme determina a legislação em vigor, tanto no texto constitucional de 1988, a exemplo dos Arts. 5º, 24, 48 e 170 quanto no art. 4º do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990).

A sociedade de consumo brasileira é regulamentada pelo diploma legal intitulado Código de Defesa de Consumidor (CDC). Seu próprio nome já contempla seu maior desígnio, qual seja, a defesa do consumidor, como sujeito de direitos presumivelmente vulnerável e/ou hipossuficiente em face de um fornecedor caracterizado pela busca do lucro, mas envolvido pelo risco da sua atividade empresarial.

Ante a essa dinâmica mercadológica, social e jurídica, cabe ressaltar a diferenciação entre os termos vulnerável e hipossuficiente, na forma como são preconizados na norma consumerista, respectivamente nos arts. 4º, inciso I e 6, inciso VIII. A doutrina trata da vulnerabilidade e hipossuficiência, asseverando que “a vulnerabilidade é questão de direito material com presunção *jure et de juris*, ou seja, absoluta. Por hipossuficiência, a doutrina observa o caráter processual, cuja análise deve ser apurada pela singularidade das relações jurídicas” (GARCIA, 2015, p. 99).

Da clarividência do alcance conceitual e do correto discernimento entre vulnerabilidade e hipossuficiência nas relações de consumo, justifica-se a necessidade de se proteger o elo mais frágil da relação consumerista por meios processuais, legislativos e administrativos que, simultaneamente, viabilizem a promoção do equilíbrio harmônico entre os interesses jurídicos, econômicos dos seus partícipes acrescidos dos socioambientais que permeiam a sociedade.

Exemplo concreto dos reflexos da separação conceitual entre vulnerabilidade e hipossuficiência se fez sentir diretamente na legislação processual brasileira, como ocorre no disciplinamento das situações que autorizam a inversão do ônus da prova, como descreve Efig (2012, p. 49-50), ao dizer que:

No que tange à inversão do ônus da prova, o Código de Defesa do Consumidor propõe uma inovação no âmbito do processo civil, posto que de maneira geral cabe ao reclamante a apresentação de provas. Essa medida adotada pelo CDC nada mais pretende do que obter o equilíbrio preconizado no Direito do Consumidor, vez que vulnerabilidade e hipossuficiência são características

frequentes dos consumidores nas relações de consumo: a vulnerabilidade, enquanto presunção legal, e a hipossuficiência, constatável em grande parte das relações consumeristas, enquanto vulnerabilidade técnica perante a situação configurada. Ademais a verossimilhança das alegações dos consumidores deve ser analisada como regra, uma vez que a má-fé deve ser provada no caso concreto. Portanto, a apresentação de provas atribuída ao fornecedor na nova ordem processual estabelecida pelo CDC certamente cumpre a ação social pretendida pelos princípios constantes neste diploma legal.

Verifica-se que “há uma intervenção mais acentuada do ordenamento jurídico mediante a imposição de normas civis de ordem pública de caráter equitativo, que compensam juridicamente a assimetria fática envolvendo a relação entre fornecedor e consumidor” (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 46).

A ação governamental como poder-dever do Estado também pode advir da interferência e regulação deste no mercado, defendendo a ordem econômica e promovendo a defesa do consumidor o que pode se dar tanto por meio de instituições e órgãos públicos quanto pelo incentivo ao surgimento e manutenção de novas entidades associativas que objetivem a proteção dos interesses albergados no CDC, em consonância com os princípios da ordem econômica da CF/88.

Assim, tanto a vulnerabilidade como a hipossuficiência são atributos que pessoas físicas e jurídicas são dotadas casuisticamente. O primeiro qualifica a pessoa como consumidora e garante a aplicação do microssistema interdisciplinar de proteção e defesa dos Direitos Materiais do consumidor. Mas, para que a hipossuficiência seja reconhecida e a inversão do ônus da prova decretada pelo magistrado, antes é necessário o reconhecimento da relação de consumo, pois, a vulnerabilidade é atributo que caracteriza o consumidor e sem ela não há que se falar em hipossuficiência (VASCONCELOS, 2014, p.88).

Entretanto, a ordem econômica, também por determinação constitucional, reconhece que tanto os consumidores como os fornecedores, pautados pelas regras do livre mercado de consumo, são sujeitos indispensáveis ao desenvolvimento da ordem econômica e social de qualquer país do mundo capitalista e global. Ademais, dentre os princípios reitores defendidos pelo CDC, encontra-se o da harmonização dos interesses e da garantia de adequação, conforme expressamente contido no inciso III do art. 4º do CDC.

Trata-se de um mundo que, por causa da cibernética e das tecnologias de ponta, vive à velocidade do imediato, um mundo em que a velocidade se confunde com o imediato em espaços sem interstícios. A ubiquidade e a simultaneidade são lei.

As políticas públicas, em especial as direcionadas à regulamentação do consumo, são características das sociedades modernas e de produção em escala e de aquisições em massa.

As interferências estatais, nestes tipos de sociedades, forçam a criação de novas políticas públicas, o disciplinamento e regulamentações que fluidifiquem e estimulem o equilíbrio jurídico, social e econômico nas relações entre o estado, o fornecedor e o consumidor.

Esta atividade reguladora estatal materializou-se no Brasil através da Política Nacional das Relações de Consumo. Política pública instituída pela força de normas de cunho social e público, portanto, presumivelmente inafastáveis pelas tratativas entre partes envolvidas nas relações de consumo. Fora, tal política, criada e instituída no Código Defesa do Consumidor, em seu capítulo II, especificamente nos seus Arts. 4º e 5º¹⁷.

Reveste-se de importância lembrar que a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) está disposta nos comandos legais do Código de Defesa de Consumidor, com mais especificidade no texto do art. 4º. Nele, são encontrados os objetivos, fundamentos e princípios de uma política pública de Estado que se direciona, primariamente, à promoção da defesa do consumidor, cuja previsão advém do texto constitucional que, em caso de omissão, possibilita a responsabilização do Estado.

O CDC é norma de ordem pública e principiológica entrelaçada à ordem econômica e financeira que foi disciplinada no texto constitucional, portanto, de relevante e evidente interesse social, cujo raio de atuação se faz sentir como um microssistema legal que se conecta a todo o sistema jurídico nacional, sendo assim seus regramentos são muito próximos da vida prática cotidiana dos sujeitos e das pessoas, das relações intersubjetivas que se estabelecem entre os que participam do mercado de consumo.

Como conferencia Efiging (2012, p. 101-102), ao dizer que:

Como forma de efetivar seus objetivos, instituiu o CDC, em seu Art. 4º, a chamada Política Nacional das Relações de consumo que “tem por objetivo o atendimento das

¹⁷ Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento às necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; II - ação governamental, no sentido de proteger efetivamente o consumidor: a) por iniciativa direta; b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas; c) pela presença do Estado no mercado de consumo; d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho. III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo; V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo; VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores; VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos; VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

necessidades dos consumidores, o respeito a sua dignidade, saúde e segurança, proteção de seus interesses econômicos, a melhoria de sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo”. Portanto, o diploma protetivo dos direitos do consumidor expressamente outorga a este a prerrogativa da existência de comando normativo de conteúdo principiológico a ser incondicionalmente respeitado e que, conjugado aos demais instrumentos jurídicos propalados pelo mesmo Código, vem a formar a Política Nacional das Relações de Consumo. [...] É de destacar a importância dada pelo sistema jurídico brasileiro à proteção dos interesses econômicos do consumidor. Tal vetor implica determinar que as políticas governamentais devem cumprir as expectativas econômicas dos consumidores e assim não se pode preterir esta proteção em benefício dos fornecedores. Não são raras as vezes em que os interesses econômicos dos consumidores não coincidem com a diretriz geral de atendimento às suas necessidades e o respeito a sua dignidade ficam em segundo plano, adotando-lhe políticas governamentais somente pela argumentação econômica dissociada do fundamento jurídico constitucional, que deveria ser o norteador de todas as condutas e decisões no Brasil.

É de indiscutível importância, enquanto diploma legal e enquanto diploma norteador da estratégia da política pública de Estado, o qual se encontra em plena vigência e desenvolvimento no Brasil, qual seja a pertinente ao consumo. Esta política pública e sua legislação é singularizada por princípios jurídicos que lhes são muito significativos, específicos, próprios e ademais positivados e escritos nos textos jurídicos e com aplicabilidade constantes e incontestes na vida econômica, política e social dos brasileiros.

Analisando-se, agora mais detidamente a abrangência das normas e princípios contidos no art. 4º do CDC, as quais tratam, especificamente, da PNRC, cabe, inicialmente, observar que os disciplinamentos nele contidos são espécies de normas narrativas que servem como balizas norteadoras da amplitude interpretativa deste diploma legal.

As normas narrativas são aplicadas como inspiração, como caminho, assim como apontado por Erik Jayme (1995, p. 236):

As antigas normas programáticas ganharam eficácia e aplicação importante na pós-modernidade como “normas narrativas”. O mestre Heidelberg explica que, na pós-modernidade, os elementos comunicação e narração tomaram a sociedade, as ciências e o direito. A comunicação é um valor máximo da pós-modernidade, associado à valorização extrema do tempo, do direito como instrumento de comunicação, de informação, como valorização do passar do tempo nas relações humanas, valorização do eterno e do transitório, do congelar momentos e ações para garantir a proteção dos mais fracos e dos grupos que a lei quer privilegiar. A comunicação é o método de legitimação (Sprachspiele), a ética e a filosofia são discursivas. O consentimento legitimador, alerta o mestre, é só aquele informado e esclarecido. Comunicação é, também, a internacionalidade das relações jurídicas, a revalorização do direito internacional privado e das técnicas de harmonização e unificação das leis. A narração é a consequência deste impulso de comunicação, de informação, que invade a filosofia do direito e as próprias normas legais. Haveria um novo método de elaborar as normas legais, não normas para regular condutas, mas normas que narram seus objetivos, seus princípios, suas finalidades, positivando os objetivos do legislador no sistema de forma a auxiliar na interpretação teleológica e no efeito útil das normas. Com tal fluidez e narratividade, o papel do interprete e

aplicador da lei se multiplica. As “normas narrativas”, como o Art. 4º do CDC, são usadas para interpretar e guiar, melhor dizendo, “iluminar” todas as outras normas do microsistema. Elas aplicam-se como inspiração, guia, teleologia, indicando o caminho, o objetivo, como afirmou Eros Roberto Grau. Daí a importância do estudo e análise do Art. 4º do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Desta feita, depreende-se que as normas narrativas contidas no CDC expressam o intuito de comunicar, informar, valorar a ação da estrutura estatal na consecução dos fins dissertados na norma, dotando-lhes de abrangência e fluidez necessárias à compreensão dos princípios jurídicos nelas albergados, que não impedem a aderência a novos direitos à compreensão sistêmica da abrangência de novas normas, a exemplo das que versam sobre a transparência pública ativa. Assim, novos direitos se agregam aos anteriormente reconhecidos nas normas narrativas, tornando a comunicação e a informação, aos que integram a relação de consumo, uma obrigação estatal a ser efetivamente promovida de forma transparente, regular e ativa, como forma de se respeitar o direito fundamental de acesso igualitário à informação qualificada.

Abordando sinteticamente a questão da correlação e distinção entre as normas e princípios integrantes de um determinado sistema jurídico, sabe-se que, há muito, discute-se, doutrinariamente, sobre a maior importância dos princípios, se comparado às demais regras pertencentes a um determinado sistema jurídico.

Segundo Alexy (1993) e Dworkin (2002), os princípios, enquanto ideias fundantes, seriam, numa cognição e análise sintetizada, uma espécie de raciocínio e entendimento lógico, aceitos como concepções jurídicas anteriores às regras. Daí a ponderação de que o alcance jurídico dos princípios se sobressai ao da aplicabilidade das regras.

Aprofundando esta linha de raciocínio doutrinário e pelo que se deflui dos escritos e pensamento destes pensadores, conservariam os princípios um caráter de fundamentabilidade, definitivamente mais valorativo sobre a dinâmica do ordenamento jurídico quando comparado à abrangência das demais regras que o integram. Estariam, assim, os princípios acima das regras, na proporção em que se constata que os princípios quase nunca são declarados como inaplicáveis ou desprovidos de validade jurídica, o que, comumente, ocorre é a possibilidade da incorreta aplicação das ideias principiológica ao caso concreto pelos julgadores ou por quaisquer intérpretes do direito.

Adotada esta concepção, percebe-se a importância do art. 4º do Código de Defesa do Consumidor e de sua constatável natureza principiológica constitucional e consumerista, revelada pela clareza dos seus elementos textuais, dispostos numa sequência lógica, o que

permite ao intérprete que os mesmos assim o sejam classificados enquanto normas de natureza principiológica era apenas com simples regra constante no diploma protetivo do consumidor.

A interpretação detida dos seus termos mostra que sua amplitude serve a uma cognição de integralidade do texto do artigo como verdadeira base de aplicação e inteligência das demais regras contidas no diploma legal consumerista, influenciando, assim, na aplicação contextualizada das suas regras ou normas, portanto, também em toda a concepção e abrangência da política pública de Estado voltada à defesa e proteção do consumidor e da promoção da harmonia entre as os mais diversos tipos e meios pelos quais se multiplicam e perfazem as relações jurídicas de consumo, tudo em consonância coma base principiológica e os direitos fundamentais previstos, reconhecidos e determinados na constituição em vigor que muito bem os informa, comunica, especialmente ao eleger os mais fracos, como na política pública do consumo onde se previamente reconhece enquanto princípio a vulnerabilidade ou até a hipossuficiência do elo consumidor:

E é disso que se cuida, quando se fala no Código de Defesa do Consumidor. Ou seja, um verdadeiro microsistema jurídico, por conter: (a) princípios que lhe são peculiares (isto é, a vulnerabilidade do consumidor, de um lado, e a destinação final de produtos e serviços, de outro); (b) por ser interdisciplinar (isto é, por relacionar-se com inúmeros ramos de direito, como constitucional, civil, processual civil, penal, processual penal, administrativo etc.); (c) por ser também multidisciplinar (isto é, por conter em seu bojo normas de caráter também variado, de cunho civil. Processual civil, processual penal, administrativo etc.). (e) concessão de estímulos à criação e ao desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor. [...] Por fim, e ainda no aspecto da defesa da cidadania, cuida-se de uma lei de ordem pública e de interesse social, o que equivale a dizer que seus preceitos são inderrogáveis pelos interessados em dada relação de consumo, e seus preceitos são aplicáveis às relações verificadas no mundo fático, ainda que estabelecidas antes de sua vigência (FILOMENO, 2010, p. 10-11).

Nesta discussão sobre amplitude das normas principiológica e das regras, enquanto princípios, muito se tem debatido, mas, ao final, o que interessa demonstrar, neste estudo, é a importância e amplitude destes comandos principiológicos constantes no CDC e que se entrelaçam aos anteriormente já contidos na Constituição Federal, especialmente quando determinam as formas e instrumentos disponíveis ao Estado para a consecução, condução e elaboração da específica Política Pública voltada ao desenvolvimento e estímulo deste estratégico setor econômico e social, sem que, para isto, se precise frequentemente das técnicas características e provenientes da judicialização.

Sob uma perspectiva doutrinária, sem pretensão de se esgotar o tema, registra-se que os estudos de Hart (1961), em seus critérios conhecidos como característicos do positivismo, não se fazia diferença de eficácia entre os princípios e normas jurídicas. Justificava

o estudioso que ambas são espécies de comandos jurídicos que, num determinado sistema jurídico, numa época ou momento, positivou-os. Estas normas e princípios seriam característicos de um tempo ou de um determinado lugar, não lhes reconhecendo, conseqüentemente, quaisquer diferenças numa escala de validade ou aplicabilidade.

Nos casos de possível invalidade dos princípios ou regras, careceriam estes de adequação ou, quiçá, da dignidade aos processos que os conceberam, como aventava o autor, que afirmava que, tanto na concepção dos princípios como nas regras, poderiam mesmo ter ocorrido vícios nas suas próprias concepções ou formação, inclusive quando da incidência dos dialéticos processos legislativos que trataram do seu nascedouro jurídico enquanto princípios ou regras integradas a um sistema ou microsistema jurídico.

Nesta hipotética, e até possível situação, não deveriam os princípios ou regras, desde o seu início, gerar efeitos ou integrar os seus respectivos sistemas jurídicos, pois estariam, provavelmente, eivados de vícios que lhe retirariam a possibilidade de manter seu valor precípua enquanto normas, regras ou princípios integrantes de um dado um específico sistema jurídico.

Assim, como nos diz Lago (2014, p. 7), a Constituição Federal é a norma maior reconhecidora das regras e dos princípios. Ao tratar sobre o entendimento emboçado por Hart, no livro *Conceito de Direito*, vale lembrar que:

Diferentes sociedades possuem diferentes regras de reconhecimento, portanto: uma sociedade mais simples pode convencionar que aquilo que um soberano ou um corpo legislativo decidem é “Direito” e juridicamente obrigatório (as regras que criam são regras jurídicas); sociedades mais complexas, como a nossa, podem associar estes critérios de identificação do Direito com uma Constituição e todos os seus pormenores. De qualquer modo, o importante é perceber que a regra de reconhecimento não apenas identifica o Direito de uma coletividade, mas também atribui validade às demais regras do sistema. Tem-se, assim, que a obrigatoriedade da regra de reconhecimento decorre da sua aceitação enquanto um conjunto de critérios convencionalmente compartilhados; as demais regras do sistema são juridicamente obrigatórias apenas e na medida em que são válidas nos termos da regra de reconhecimento. [...] Assim, no caso brasileiro, é possível afirmar que nossa Constituição corresponde à nossa regra de reconhecimento.

É uma visão bastante linear sobre a importância, aplicabilidade e relevância das regras e dos princípios. Entendimento que, de certa forma, se contrapõe ao de outro positivista, Kelsen (2006), o qual entendia que a importância, ou conflito de aplicação das normas ou dos princípios, derivam ou se resolvem pela adequada verificação da sua aplicabilidade, pois tanto as normas como os princípios são regras que devem guardar estrita sintonia com os demais comandos dos sistemas jurídicos que, inicialmente, reconheceram ou

autorizaram sua criação e respectiva inserção no arcabouço jurídico e na peculiar dinâmica sistêmica deste conjunto de regras.

Além disso, dentro do positivismo de Kelsen (2006, p.36), a norma/regra tem uma disposição pré-definida no sistema jurídico. Sua aplicação está sujeita à hierarquia entre as normas e demais critérios, a exemplo da sua respectiva especialidade, do seu tempo, características estas singulares e suficientes para dirimir conflitos entre suas aplicabilidades ou colidências finalísticas entre as mesmas, que, se ocorrerem, devem ser entendidos como de ordem tão somente aparente, e nunca de natureza real, pois todas elas, enquanto normas de um sistema, estão conectadas, interligadas e, assim, perfazem a dinâmica, a coerência do conjunto das demais normas que, somadas, integram o próprio sentido de existir do ordenamento.

Quando do incidente de conflitos na aplicação de princípios colidentes, apresenta-se a técnica e possibilidade do sopesamento, decidindo-se qual ou quais dos princípios devem preponderar em dada situação fática sobre os outros princípios colidentes, mitigando-se assim a sua(s) aplicação(ões) ao(s) caso(s) ou situação(ões) em tela de decisão, ou apreciação, através dos critérios da aplicação das diversas técnicas interpretativas inerentes ao indispensável sopesamento das circunstâncias, consequências, situações fáticas e enquadramentos, de modo a respeitar seus singulares e circunstanciais, acrescido da complexidade proveniente dos aspectos sociais, legais das demandas e conflitos jurídicos. Conforme alertou Dworkin (2002, p. 42), ao afirmar que:

Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou importância. Quando os princípios inter cruzam (por exemplo a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina um princípio ou uma política particular é mais importante que outra frequentemente será objeto de controvérsia.

É o que ocorre no caso da aplicação dos princípios e normas contidos na CF e no CDC, quando busca harmonizar princípios aparentemente colidentes, a exemplo dos que integram a ordem econômica e social ao incentivar a livre iniciativa e, simultaneamente, a defesa do consumidor, exigindo do aplicador da lei que interprete, sistematicamente, estes princípios, considerando o fato de que todo microsistema do CDC, e seus princípios, emanam da vontade expressa contida no texto constitucional, iniciando a positivação dos princípios às relações de consumo através da sua respectiva interpretação e aplicação.

Já Alexy (1993), em entendimento similar ao de Dworkin (2002), declarava que, no tocante às relações entre os princípios, incidem uma exterioridade voltada à otimização, ou

melhor, os princípios, de tão fortes, sob um viés jurídico, encapsulam deveres que clamam, necessitam ser postos em práticas na sua plenitude e, dentro do melhor que seja aceitável e possível em cada ordenamento, até o instante em que, porventura, choquem-se com outros princípios e ideias fundantes de natureza semelhante. Este é sinteticamente o pensamento da dinâmica contínua pela maior eficácia dos princípios, mesmo no caso de eventuais colidências ou aplicação simultânea entre o mesmo:

Cuando dos principios entran en colisión – tal como es el caso cuando según un principio algo está prohibido y, según otro principio, está permitido – uno de los principios tiene que ceder ante el otro. Pero, esto no significa declarar inválido al principio desplazado ni que en el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Más bien lo que sucede es que, bajo ciertas circunstancias uno de los principios precede al otro. Bajo otras circunstancias, la cuestión de la precedencia puede ser solucionada de manera inversa. Esto es lo que se quiere decir cuando se afirma que en los casos concretos los principios tienen diferente peso y que prima el principio con mayor peso. Los conflictos de reglas se llevan a cabo en la dimensión de la validez; la colisión de principios – como sólo pueden entrar en colisión principios válidos – tiene lugar más allá de la dimensión de la validez, en la dimensión del peso (ALEXY, 1993, p. 89).

Assim, os princípios constantes no CDC devem ser interpretados e aplicados na totalidade da sua abrangência, quando se está diante de relações caracterizadas como de consumo, entendendo-os ou interpretando-os não apenas como regras jurídicas ou comandos positivados, especialmente quando da sua aplicação, o que deflui todo um dever de agir governamental que se materializa na implantação, condução e coordenação de política pública de Estado, que, para ser plenamente executada, prescinde da colaboração e estrutura de diversas entidades e instâncias governamentais e sociais dispostas nos diversos níveis de poder que integram a federação.

Corroborando a complexidade do acima descrito, estas políticas públicas precisam responder aos desafios da promoção da justiça social integrada aos mandamentos constitucionais, respeitando a defesa do consumidor, com a harmonia dos interesses da livre iniciativa empresarial e demais princípios da ordem econômica. Tudo isto de forma mais sistematizada, sintônica com as novas regras infraconstitucionais que reúnem o diálogo das fontes entre o direito privado e público:

O direito do consumidor seria assim o conjunto de normas e princípios especiais que visam cumprir com estes triplos mandamentos constitucionais: 1) De promover a defesa dos consumidores (Art. 5, XXXII, da Constituição Federal de 1988: “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”); 2) (de observar e assegurar como princípio geral da atividade econômica, como princípio imperativo da ordem econômica constitucional, a necessária “defesa” do sujeito “consumidor” (Art. 170 da Constituição Federal de 1988:” A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna,

conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) V – Defesa do consumidor; (...)”; e 3) De sistematizar e ordenar esta tutela especial infra constitucionalmente através de um Código (micro codificação), que reúna e organize as normas tutelares, de direito privado e público, com base na ideia de proteção do sujeito de direitos (e não da relação de consumo ou do mercado de consumo), o código de proteção de defesa do “consumidor” (Art.48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988: “O Congresso Nacional, dentro de 120 dias da promulgação da Constituição, elaborará o Código de Defesa do Consumidor (BENJAMIM, MARQUES, BESSA, 2010, p. 31).

Portanto, enquanto princípio da ordem econômica e financeira, a defesa do consumidor reclama, exige a proteção estatal, o que se perfaz pela condução de adequadas políticas públicas, econômicas e sociais, a exemplo da Política Nacional das Relações de Consumo, que, agora, deve, cada vez mais, se empenhar no respeito ao princípio da transparência pública das informações administrativas, que não se limitam à mera divulgação dos serviços prestados à sociedade.

1.4 Os Princípios Estruturais do Direito à Informação

O movimento mundial que propugna à adoção de princípios estruturais de direito à informação impulsionam o aprimoramento da transparência pública por meio de ações institucionais desenvolvidas por diversos organismos internacionais dotados de vertiginosa capacidade de mobilização de governos e sociedade, a exemplo da ONU, OEA e ONGs, que reconhecem, divulgam, defendem e estudam a relevância estratégica que o direito fundamental de acesso à informação seja positivado nas leis adotadas pelos Estados democráticos e garantidores dos direitos sociais, fato ecoado também na literatura especializada sobre a efetivação do direito humano em comento:

O direito de acesso à informação só está suficiente garantido em um dado sistema jurídico nacional caso haja uma legislação abrangente que discipline as modalidades de exercício deste direito e as garantias à disposição do titular contra recusas por parte das autoridades em fornecer informações eventualmente solicitadas. Por outro lado, essa legislação garantidora deve respeitar padrões mínimos de transparência, o que implica observar determinados princípios, reconhecidos também internacionalmente (BENTO, 2015, p. 91).

Semelhantemente, Mendel (2009, p. 7) destaca que:

Numerosos organismos internacionais responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos reconheceram, com propriedade, o direito humano fundamental de acesso à informação de posse de órgãos públicos, bem como a necessidade de legislação efetiva que assegure o respeito a esse direito na prática. Esses organismos incluem as Nações Unidas, organismos regionais de direitos humanos e mecanismos no âmbito da Organização dos Estados

Americanos, do Conselho da Europa e da União Africana, além de outros organismos internacionais com atuação na área de direitos humanos, como a *Commonwealth*¹⁸.

Utilizando-se dos conhecimentos esboçados nas obras de Mendel (2009); Canela & Nascimento (2009); Marino (2012); Bento (2015); e Polízio Júnior (2015), tratar-se, resumidamente, acerca dos princípios basilares ligados ao direito de acesso à informação pública, dentre outros doutrinados que subsidiaram os argumentos sustentados neste trabalho. Divisando-os sobre o enfoque dos princípios internacionalmente aceitos e divulgados sobre o tema pelos organismos internacionais e países que adotam legislações pertinentes à matéria do direito de acesso à informação, de forma a promover a transparência pública, sendo eles os princípios: 1) Máxima Divulgação; 2) Boa-fé; (3) Transparência ou Obrigação de divulgar; (4) Promoção de um Governo Aberto; 5) Limitação de abrangências às exceções; 6) Procedimentos que Facilitem o Acesso; 7) Custos Razoáveis; 8) Reuniões Abertas; 9) Divulgação tem Precedência; e 10) Proteção aos Denunciantes (*Whistleblowers*); como se vê, são, em sua totalidade, dez princípios, sobre os quais se discorre a seguir.

1.4.1 Máxima Divulgação

Enquanto Direito humano e fundamental, o acesso à informação tem sua abrangência reconhecida ao se constatar que as informações produzidas, e custodiadas pelo Estado, ao público pertencem e, por fim, a eles se destinam. Este princípio potencializa o dever de informar e estabelece que a divulgação é premissa exigida aos organismos públicos que dela somente se escusará enquanto dever quando em circunstâncias previstas na legislação sobre transparência e direito acesso à informação:

O objetivo primordial da legislação seria, então, o de aplicar a máxima divulgação na prática. Os organismos públicos têm obrigação de divulgar informação, assim como todo cidadão tem o direito correspondente de receber informação. Quando uma autoridade pública pretende negar o acesso à informação, deve ter o ônus de justificar a recusa em cada fase do processo. Em outras palavras, a autoridade pública deve demonstrar que a informação, cuja divulgação pretende impedir, encontra-se abrangida pelo âmbito de um limitado grupo de exceções (CANELA & NASCIMENTO, 2009, p. 22).

O apotegma da máxima divulgação exige o prévio reconhecimento e adoção da cultura da transparência e o conseqüente afastamento da cultura da opacidade, que se efetiva

¹⁸ Comunidade das Nações (tradução livre) é uma organização intergovernamental fundada em 1926, com sede em Marlborough House (Londres), composta por 53 países membros independentes.

pela disseminação por meio das técnicas de transparência pública ativa, quando o Estado, voluntariamente, dissemina informações de interesse público, ou ainda, por via da transparência passiva, quando o Estado responde aos questionamentos dos administrados a respeito de seus interesses pessoais ou sobre ações, resultados e andamentos das políticas públicas.

Subtendido neste princípio jurídico da máxima divulgação, encontra-se a incidência da premissa de que o Estado, à semelhança das instituições públicas ou privadas que recebam ou movimentem recursos públicos, são *prima facie*, meros guardiões das informações de interesse da sociedade, confirmando-se a inteireza da incidência do direito humano de acesso à informação por parte da sociedade que a ele deve ter regular, livre e transparente acesso.

Registra-se que, em caso de negativa de acesso às informações, caberá ao Estado o ônus de provar e motivar a limitação ao exercício deste Direito de maneira que o acesso à máxima divulgação não seja tolhido por legislações que insistam em promover o sigilo colidindo com a cultura da máxima transparência.

1.4.2 Princípio da Boa-fé

Neste princípio, compreendem-se as condutas e comportamento dos integrantes do Estado, no sentido de efetivar o direito de acesso às informações de interesse público, a fim de promover ações, demandar esforços com diligência, profissionalismo e lealdade, voltados, direcionados à promoção da cultura da transparência no serviço público, o que inclui ações educativas ao público administrado para o conhecimento e exercício deste infestável princípio indutor da participação cidadã e democrática (BENTO, 2015).

Segundo Martins-Costa (2002, p. 611), “o princípio da boa-fé objetiva informar todo o direito obrigacional e, de maneira especial, está presente no sistema das relações jurídicas de consumo, como um dos seus princípios nucleares”. Para Schier (2011, p. 15) “a boa-fé, no sistema brasileiro de proteção do consumidor, se apresenta de diversas formas e pode ser perfeitamente descrita como informação e transparência (que tem o significado de informação qualificada)”.

Atuar com boa fé é exigência jurídica, ética e primordial a todos os envolvidos com a promoção do efetivo exercício do direito de acesso à informação. Faz-se essencial que os sujeitos obrigados, sigam os desígnios e propósitos da lei, como maneira de assegurar primeiramente o direito de acesso, por todos os meios disponíveis aos solicitantes, como exigência da cultura da transparência, que se impõe ainda com mais rigor na gestão pública, cuja complexidade precipuamente exige maior diligência, eficácia, profissionalismo e lealdade

institucional. Neste ensejo, reafirma-se a importância de que as ações dos agentes públicos se norteiem pelo princípio da boa-fé, buscando a satisfação do interesse geral através de um agir que não defraude a confiança dos indivíduos na gestão estatal que viabilize o direito de acesso à informação pública, enquanto direito fundamental e humano (MARINO, 2012, p. 6-7).

O que se espera, com a adoção desse princípio, é que haja ação concreta das autoridades e governantes no sentido de promover e implementar o efetivo Direito de Acesso à Informação, ao se comprometer com ações administrativas e governamentais que assegurem: 1) Assistência ao Solicitante de Informações; 2) Promoção da Cultura da Transparência no Serviço Público; e 3) Atuação Diligente, Profissional e Leal, de forma a promover a confiança institucional. Este princípio aparece nos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

1.4.3 Transparência ou Obrigação de Divulgar

Este princípio afirma que o poder público deve submeter e corresponder à pesquisa de informação e conceder as respostas, apresentar documentos, informações ou dados, quando solicitados ou não, como também tem a obrigação de instituir um modo de divulgar, sistematicamente, a maior quantidade possível de dados e informes relevantes à sociedade, respeitando-se os limites técnicos das instituições, mas sem flexibilizar a exigência de melhoria contínua dos processos que busquem aprimorar a qualidade e competência da organização pública em questão, para a tolerância aos pedidos e à disponibilização crescente de informações públicas de interesse social. Esta obrigação, portanto, em regra geral, independe de provocação da sociedade, cabendo ao Estado especificar níveis essenciais de informações que devem ser publicizadas em tempo hábil e que, aliados ao uso das tecnologias da informação e comunicação contemporâneos do desenvolvimento tecnológico, tornem-se cada vez mais ágeis e facilmente acessíveis. Além disso, a eficácia na execução da divulgação de informações de interesse público deve massificar os processos de transparência ativa em quaisquer circunstâncias em que sua apresentação torne disponível informações das quais o poder público era ou venha a ser guardião.

Polízio Junior pronuncia-se sobre o uso das tecnologias como forma de se promover e facilitar o cumprimento do princípio da obrigação de divulgar, expondo que:

Ao determinar que a tecnologia da informação seja utilizada para possibilitar a transparência, o legislador vai ao encontro do atendimento aos princípios que norteiam o exercício desse direito humano fundamental. Assim, quaisquer meios que possam ser viabilizados pela tecnologia da informação podem, e devem, ser utilizados (POLÍZIO JUNIOR, 2015, p. 239).

É importante frisar que o princípio da transparência exige que a informação disponível seja também comunicada de forma completa, atualizada e com linguagem acessível a qualquer cidadão, evitando terminologias técnicas complicadas, percepções ambíguas e duvidosas para o entendimento do cidadão comum. Além do mais, esse princípio busca desenvolver o exercício da cidadania democrática melhor informada, de modo a corroborar com a sociedade quanto aos seus direitos, combatendo, assim, quaisquer resquícios da cultura do sigilo arraigada na administração pública e nas antigas formas ou modelos de Estado.

Desta feita, o que se espera com os processos contínuos de fomento da transparência ativa é que mais informações de interesse público geral sejam disponibilizadas de forma rotineira e espontânea, tornando menores os processos de busca por informações solicitadas por parte da sociedade, reduzindo-se, inclusive, os custos com os serviços administrativos de recepção, catalogação e elaboração das respostas e, concomitantemente, facilitando o acesso às informações de forma clara, objetiva e menos onerosa (BENTO, 2015).

1.4.4 Promoção de um Governo Aberto

Deste princípio, provém a obrigação de promover, ativamente, a abertura de dados do governo que agora deve ocorrer de forma aberta, ou seja, acessível, íntegra e utilizável por sistemas eletrônicos ou por pessoas sem quaisquer limitações ou barreiras tecnológicas, que não aquelas toleráveis em lei, esquivando-se com contumácia e, obstinadamente, da obsoleta cultura do sigilo. Em síntese, é a promoção da cultura de abertura governamental e da transparência pública em oposição ao silêncio “cavernoso” da máquina estatal, como afirma os cientistas políticos Canela & Nascimento (2009, p. 22), ao sustentarem que:

Informar o público sobre os seus direitos e promover uma cultura de abertura no seio do governo são aspectos essenciais, para que os fins de uma legislação de acesso à informação sejam alcançados. A legislação deve exigir que recursos e atenção adequados sejam destinados à promoção dos objetivos e finalidades da lei. Os organismos públicos devem ser encorajados a adotar códigos internos de conduta sobre o acesso e abertura.

O objetivo deste princípio é de evitar que o Estado, representado pelos seus servidores, não destruam, ocultem nem mesmo dificultem o acesso a registros, documentos ou qualquer tipo de informação e dado público, cabendo ao(s) infrator(es) medidas e punições previstas na lei. É importante ressaltar que o acesso a um governo aberto passa pela criação de um dever de, sistematicamente, recolher, organizar, produzir e divulgar a informação.

Deste modo, o princípio da promoção do governo aberto ratifica a obrigação do Estado em educar a sociedade quanto à existência e ao melhor uso deste relevante patrimônio público, de natureza imaterial, inclusive habilitando a máquina pública sobre o desafio que se traduz na obrigação de instigar a produção metódica de informação pública e de organizar arquivos públicos que conservem a indiscutível economicidade destes bens (BENTO, 2015).

1.4.5 Limitação de Abrangência das Exceções

O princípio de Limitação de Abrangência das Exceções, em se tratando do direito de acesso à informação, é uma norma que está relacionada, na maioria das vezes, com o direito à privacidade e à proteção da segurança coletiva por não ser absoluta a possibilidade de divulgação a exemplo das excetuadas no texto das leis que as regulamentam.

A doutrina reconhece três requisitos para a legitimidade das exceções: a) positividade em lei que a regule; b) a legitimidade da exceção que proteja legítimos interesses e c) restrições próprias da democracia, conforme diz Bento (2015, p.106).

Na jurisprudência, encontra-se decisão que, mesmo antes da vigência da Lei de Acesso à Informação, determina limites ao exercício deste direito, como se vê na decisão emanada pelo Supremo Tribunal Federal em recurso de mandado de segurança 23036, que teve como relator o ministro Marcelo Corrêa, conforme se observa no texto a seguir transcrito:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. CÓPIA DE PROCESSOS E DOS ÁUDIOS DE SESSÕES. FONTE HISTÓRICA PARA OBRA LITERÁRIA. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO (ART. 5º, XIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). 1. Não se cogita da violação de direitos previstos no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 7º, XIII, XIV e XV da L. 8.906/96), uma vez que os impetrantes não requisitaram acesso às fontes documentais e fonográficas no exercício da função advocatícia, mas como pesquisadores. 2. A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público. 3. A coleta de dados históricos a partir de documentos públicos e registros fonográficos, mesmo que para fins particulares, constitui-se em motivação legítima a garantir o acesso a tais informações. 4. No caso, tratava-se da busca por fontes a subsidiar elaboração de livro (em homenagem a advogados defensores de acusados de crimes políticos durante determinada época) a partir dos registros documentais e fonográficos de sessões de julgamento público. 5. Não configuração de situação excepcional a limitar a incidência da publicidade dos documentos públicos (arts. 23 e 24 da L. 8.159/91) e do direito à informação. Recurso ordinário provido¹⁹.

¹⁹ (RMS 23036, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM, Segunda Turma, julgado em 28/03/2006, DJ 25-08-2006 PP-00067 EMENT VOL-02244-02 PP-00246 RTJ VOL-00199-01 PP-00225 LEXSTF v. 28, n. 333, 2006, p. 159-195).

Daí dizer-se que as legislações devem ser claras e objetivas quanto às exceções nelas previstas, inclusive determinando limites temporais para manutenção de seu sigilo, já que devem, em verdade, simultaneamente, primar pela proteção da segurança nacional e pelo respeito aos direitos individuais que integram a personalidade jurídica das pessoas, delimitando-se, formalmente, o respeito ao princípio da limitação da abrangência das exceções.

1.4.6 Procedimentos que Facilitem o Acesso

Simplicidade dos procedimentos que facilitem o acesso com o mínimo de custos, estimulando-se a gratuidade, a objetividade e a agilidade de respostas por parte do órgão demandado. Areladas a estas práticas, devem ser mantidas as ações que eduquem o solicitante da melhor forma de instruir seus pedidos de informação sem afastar a obrigatoriedade de que, em caso de negativas, venham as mesmas acrescidas da prévia e justa motivação. Necessário lembrar que o procedimento também deve deixar claros os modos de se recorrer da recusa, tudo com o firme propósito de facilitar e efetivar o acesso ao direito humano à informação.

Amorim (2012, p. 50) assevera a importância de que “os pedidos de informação sejam processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa”. A intenção almejada é garantir a divulgação proativa com procedimentos céleres e claramente definidos que facilitem a avaliação e tomada de decisões internas sobre o fornecimento, acesso e divulgação das informações solicitadas aos órgãos competentes.

1.4.7 Custos Razoáveis

Por custos razoáveis, deve-se entender a ausência de cobranças de quaisquer taxas que impeçam o direito de acesso à informação ou à exibição de documentos. A lei, entretanto, excetua a cobrança de módicos e que representem os valores específicos a sua reprodução, isto nos casos em que os solicitantes possam com eles arcar, já que representam custos adicionais à administração pública sobrecarregada com as complexas tarefas inerentes à concretude deste direito. Os administrados podem afastar esta exigência declarando sua insuficiência econômica na forma da Lei nº 12.527/2011, a qual trata sobre a gratuidade de serviços, permitindo que se cubram apenas os custos efetivos de sua reprodução (BENTO, 2015).

Para Salgado (2015, p. 122), “a gratuidade na solicitação e obtenção de informação é essencial para a concretização do direito de acesso. Não faz sentido cobrar pelo pedido de informações públicas, necessárias para o controle social da atuação dos Poderes Públicos”. Há

previsão legal de que se cobre exclusivamente os custos com a reprodução de documentos, supondo-se que, com as modernas técnicas de digitalização, estes custos se minimizem ao ponto de se tornar gratuitos e, cada vez mais, economicamente, e, plenamente, acessíveis.

1.4.8 Reuniões Abertas

A cultura do segredo aqui deve ser substituída por meio de estratégias que facilitem a participação do público em reuniões adjetivadas como abertas ao acompanhamento dos interessados. Este princípio também reforça as condutas de divulgação das agendas, decisões e encaminhamentos resultantes destas reuniões, o que facilita o acompanhamento dos seus desdobramentos e a persecução dos resultados almejados nestes momentos onde as autoridades disponibilizam seu tempo para o atendimento ou discussão de pautas que dizem do interesse público da sociedade.

Mendel (2009, p. 40) referenda a importância contida na realização de reuniões abertas e defende que, nestes encontros, a transparência e a liberdade de informação podem ser exercidos e estimulados, referendando que esta estratégia reforça “a lógica subjacente ao direito à informação que se aplica, por princípio, não apenas às informações registradas, mas também às reuniões de órgãos públicos”. Esta prática viabiliza a troca de informações de forma direta, aprimorada pela transmissão oral das razões e contrarrazões que justificam ou motivam as tomadas de decisões.

Deste entendimento principiológico, cabe, a estimulação contínua das condutas administrativas que limitam a prática das reuniões fechadas, sendo tal estratégia restringida aos momentos em que se fizerem estritamente necessários, sendo de bom alvitre que previamente se elucide, motive e justifique as razões que restringiram o acesso aos que foram impedidos de direta e pessoalmente participar.

1.4.9 Divulgação Tem Precedência

A divulgação, a transparência, a forma aberta e desprovida de segredos tem precedência, sobre as formas antigas que primavam pela reserva injustificada dos atos administrativos, pela opacidade e forma fechada com que eram tratados os assuntos e as respectivas informações de interesse público.

Este princípio se insere à ideia basilar de que haja, divulgação, precedência e publicidade dos atos públicos e das informações que justifiquem as decisões governamentais,

excetuadas aquelas em que haja previsão constitucional que justifique a manutenção do sigilo, como diz Heinen (2015, p. 120), pontuando que:

A publicidade, como princípio de Administração Pública, abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também sob o dever de franquear o conhecimento de conduta interna de seus agentes, como garantia de informação, desde que não se esteja frente a hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. O direito de acesso à informação não pode ser visto de maneira absoluta, mas sim ponderado com os demais direitos fundamentais catalogados na Constituição Federal e elevados ao mesmo valor axiológico-jurídico.

O princípio da precedência da divulgação reforça o quão salutar é a existência de uma lei específica que trate sobre o direito de acesso à informação, disciplinando suas exceções. Isto porque, no caso de colidências de legislações, que versem sobre o mesmo direito, deve preceder o direito de acesso à informação, conforme disciplinado, regulado na lei específica que dele trata, exceto nos casos em que as legislações ampliem o acesso a esse direito. A interpretação aqui deve ser aquela que melhor confira eficácia e maximize o direito de acesso à informação.

1.4.10 Proteção aos Denunciantes (Whistleblowers)

Não cabem discriminações aos que, legitimamente, denunciam, devendo o arcabouço legal protegê-los, afinal, o teor de suas denúncias podem excluir, limitar e punir condutas lesivas ao erário público, bem como proteger, facilitar, disseminar o interesse público de que condutas destoantes com a ética e a boa governança sejam eliminadas da condução da coisa pública, incluindo-se aqui crimes contra a ordem pública, a ordem econômica e social, ao meio ambiente, a segurança, quer seja dos setores públicos ou privados. Dentre as condutas que podem ser alvo de proteção aos denunciantes estão aquelas que ponham em risco a integridade e regularidade das atividades de manuseio, produção e guarda das informações públicas que, quando não bem executadas, podem dar ensejo aos processos de responsabilização e de configurada improbidade administrativa (BENTO, 2015).

A proteção ao que denuncia ou informa possíveis irregularidades resguardar e favorece a participação ativa, democrática e efetiva da sociedade que pode mitigar os danosos efeitos das transgressões éticas ou jurídicas que afugente a regularidade administrativa. Com base nestes conceitos, pode-se definir *Whistleblower* como aquele que "relata informações com boa-fé de evidências de um crime, violações das regras de trabalho, conduta improba, atos de

corrupção ou qualquer outro assunto que deva ser de conhecimento das autoridades responsáveis, em face de seu interesse público” (ROJAS, 2014, p. 14).

Por certo, a implementação deste princípio exigirá condutas de prevenção aos denunciadores, protegendo-os, face à sua vulnerabilidade diante da força do sistema denunciado, já que, do contrário, este princípio será inócuo ou de pífios resultados práticos no arcabouço normativo que protege a integralidade do direito à informação e o controle social da transparência pública.

1.5 Dos Subprincípios do Acesso à Informação e da Transparência Pública

A ideia de subprincípio corresponde à divisão de conceitos que complementam o sentido e o alcance jurídico geral do princípio ao qual está, intrinsecamente, dependente ou entrelaçado. Esta tarefa é própria da doutrina e no que pertine ao direito à informação há muita correlação com os princípios esboçados sobre a transparência pública e mudança cultural de paradigmas que envolvem o agir ético dos que, conforme a nova legislação, devem promover a cultura do acesso simplificado às fontes de informação, quer sejam elas produzidas pela iniciativa pública ou privada. Tendo-se o cuidado de se ponderar que, nos últimos anos, o direito de acesso à informação foi positivado por legislações que tratam, especificamente, sobre este direito, em boa parte, dos países do mundo.

Sales (2014), em seu livro “O Direito de Acesso de Administração Pública”, reafirma que o Direito de Acesso à Informação é espécie de direito humano e fundamental, justificando esta afirmativa por adotar a teoria do filósofo alemão Robert Alexy, que alerta sobre a importância crucial de se entender a natureza principiológica do direito de acesso à informação e, respeitando esta prévia contestação. Sales é um dos poucos estudiosos que enumera subprincípios que são próprios e vinculados ao direito de acesso à informação no Brasil que, frise-se, tem regulamentação própria e lei específica vigente há apenas cinco anos, daí a escassez de autores que tenham escrito sobre este tema que permeia a atualidade e configura o ineditismo do tema e sua importância na implementação destes direitos.

Cabe agora destacar a relevância do prévio entendimento da aplicação correta dos institutos jurídicos, seus princípios e subprincípios vinculados a um direito. Isto porque simplifica a difícil tarefa do aplicador da norma ao perceber sua qualificação, instrumentalizando o alcance do seu entendimento sem que se afastem as exigências de argumentação e fundamentação, que explicam e justificam o raciocínio lógico empreendido

para a aplicação axiológica e circunstanciada das normas, seus princípios correlatos e os efeitos dos subprincípios que lhe são correspondentes.

A seguir, são apresentados os subprincípios do direito de acesso à informação, de acordo com Sales (2014), enquanto princípio fundamental reconhecido, constitucionalmente, e que almeja viabilizar aos interessados a faculdade do direito de se informar sobre os resultados, teor e conteúdo das decisões e informações administrativas publicizadas pelos mecanismos de transparência pública. Para tanto, este autor aprofunda a reflexão teórica dos *arcana imperii* (os Segredos do Estado), afastando-os pela incidência dos subprincípios que regulam o Direito à Informação Pública Administrativa, a saber: 1) Subprincípio da Máxima Pública ou do Mínimo Sigilo; 2) Subprincípio da Divulgação; 3) Subprincípio da Modernidade; 4) Subprincípio da Promoção de um Governo Aberto; 5) Subprincípio da Participação; 6) Subprincípio da Desnecessidade da Motivação; 7) Subprincípio da Qualidade Adequando; 8) Subprincípio da Qualidade de Informação; e 9) Subprincípio da Gratuidade.

1.5.1 Subprincípio da Máxima Publicidade ou do Mínimo Sigilo

Cabe, de pronto, ressaltar que o subprincípio enuncia a expressão “máxima” publicidade e, desta forma, afasta a indevida utilização e abrangência do termo plena publicidade. A inteligência contida na expressão escolhida se revela ao se analisar que há limitações na norma que tratam e autoriza a casualidade de exceções à plena divulgação das informações, preconizando, complementarmente, que se fazem necessárias exceções justificadas por situações em que o sigilo deve ser mantido pelo tempo, minimamente, necessário à segurança da violação de direitos individuais ou as circunstâncias que ponham em risco a segurança nacional. Ao tratar sobre o mínimo sigilo contido na Lei de Acesso à Informação, Polízio Júnior (2015, p. 361) pondera sobre o tema de forma articulada ao art. 23²⁰ da LAI, ao dizer que:

²⁰ Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: **I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais** do País, ou as que tenham sido fornecidas em **caráter sigiloso** por outros Estados e organismos internacionais; **III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde** da população; **IV - oferecer elevado risco à estabilidade** financeira, econômica ou monetária do País; **V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações** estratégicos das Forças Armadas; **VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico**, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; **VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares**; ou **VIII - comprometer atividades de inteligência**, bem como de **investigação ou fiscalização** em andamento, relacionadas com a **prevenção ou repressão de infrações (grifo nosso)**.

As hipóteses arroladas no art. 23 constituem situações nas quais pondera, ora a segurança do Estado, ora a segurança da sociedade. A solução por meio da valoração compensatória, é identificar o quanto de informação é imprescindível à segurança estatal e à segurança social, para da intersecção entre ambas, declarar o sigilo.

Como consequência, percebe-se que o subprincípio antevê situações que limitam a efetividade plena da abrangência da publicidade, isto por medida de proteção e zelo à garantia de outros direitos fundamentais a exemplo da preservação dos limites inultrapassáveis à privacidade, intimidade, honra, imagem das pessoas e que resguardam a imprescindibilidade para a segurança nacional propriamente dita, do Estado e da sociedade.

Outro aspecto importante a se observar é que as informações devem ser abrangentes, fartas, profusas o suficiente para satisfazer a necessidade de completude das necessidades dos interessados, detalhando os órgãos e suas estruturas envolvidas na produção e disponibilização destes dados e informações, conforme se depreende do texto contido no art. 4º, inciso I, ao definir a abrangedora concepção dos meios disponíveis para a ação de informar: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.

Opõe-se à cultura da máxima transparência ou máxima divulgação a cultura do sigilo ou da opacidade, mas isto não indica que todos os fatos devam ser publicitados sem que se avaliem as consequências, conforme previsto em seu art. 4º, inciso III, ao definir a abrangência das informações sigilosas ao dizer que são “aquela submetida, temporariamente, à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” como já excepcionados acima. Porém, este dispositivo não pode ser corretamente interpretado sem os comandos previstos nas seções: II (Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo); III (Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas); IV (Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação); V (Das Informações Pessoais) da LAI.

Na seção II, a lei classifica as informações enquanto reservadas, secretas ou ultrassecretas. Ademais, são estabelecidos prazos máximos para justificar a classificação concedida às informações, isto a contar da data de sua efetiva produção. Mas, os mecanismos de transparência pública, ativa ou passiva, não são flexibilizados sem que se tenha uma avaliação do interesse público na informação, pois, como foi dito, há de serem observadas as limitações menos restritivas ao interesse público da sua divulgação.

Aqui se percebe o limiar de incidência entre a cultura da transparência pública e as limitações legais que protegem a dignidade e a vida privada das pessoas. Este é um forte desafio

para a eficácia e efetividade da complexidade dos limites da transparência preconizada em lei, que pode sim priorizar a órbita pública dos direitos, mas tem que, principiologicamente, também respeitar a órbita privada dos cidadãos, humanizando, sem privilégios, mas com muita prudência quanto ao respeito à dignidade da pessoa humana, ante o efeito devastador que o excesso da aplicação do princípio da publicidade pode ter sobre a vida e a cultura da sociedade e das pessoas.

Na seção III, os limites da transparência pública ficam mais evidentes quando, além de tratar sobre os cidadãos de forma geral, externaliza preocupações com os órgãos e entidades, autoridades públicas e seus familiares e pessoas físicas que exercem funções especiais de comando ou controle de informações sigilosas, preocupação esta que se amplia ou estende aos seus subordinados ou prepostos, determinando que sejam adotadas medidas de precaução com a manutenção da segurança destas estratégicas informações.

Na seção IV, são descritos os critérios e processos de classificação e reclassificação das informações para que sejam ou não disponibilizadas através dos mecanismos de transparência pública. Os comandos legais, contidos nos art. 27 a 31, que integram esta seção da LAI, são complementados pelo art. 46 do Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, que trata sobre a composição da comissão com competência para fazer e rever os critérios que justificam o controle e temporalidade do segredo das informações classificadas como sigilosas e, assim, limitam a transparência pública desta classe específica e excepcional de informações.

A composição descrita no art. 46 do Decreto nº 7.724/2012 é mista e se compõe por um total de vinte membros sendo dez titulares dos seguintes órgãos federais: 1 - Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá; 2 - Ministério da Justiça e Segurança Pública; 3 - Ministério das Relações Exteriores; 4 - Ministério da Defesa; 5 - Ministério da Fazenda; 6 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 7 - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; 8 - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; 9 - Advocacia-Geral da União; e 10 - Controladoria Geral da União, que indicarão seus respectivos suplentes integrantes, para serem posterior e oficialmente designados por ato do Presidente da República Federativa do Brasil.

Cabe registrar que, de modo apriorístico, o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais (SALES, 2014). Frise-se, inclusive, que, sempre que possível, as informações divulgadas pelos dispositivos de transparências públicas devem primar pelo uso dos artifícios de anonimização quando a lei assim o determinar.

Todavia, restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar o processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância, como se percebe, aqui, mais uma vez, se exige do aplicador da lei muita cautela, havendo ou não consentimento da parte interessada, pois sempre existirá a possibilidade de futuros questionamentos, em especial, pelo prazo de 100 (cem) anos que a Lei autoriza, para que as partes interessadas ou agentes públicos legalmente autorizados possam acessar estas sensíveis informações. Tudo isto sob pena de responsabilização, conteúdo jurídico, doutrinário e polêmico que será abordado com mais especificidade no capítulo 4 deste trabalho.

1.5.2 Subprincípio da Divulgação

A divulgação vem aqui atrelada ao ato de comunicar. Não basta comunicar as ações dos órgãos públicos e seus resultados, orçamentos e estruturas, o mais importante é o entendimento de que estas informações devem ser feitas com intuito de, também, educar, conclamar e tornar possível a participação de públicos diversos, com diversos níveis de interesses, formação, consciência pública e que, previamente informado por um conjunto de métodos disponíveis de transparência ativa, respeita ainda as indagações deste público e da sociedade por mecanismos de transparência passiva que, além de inicialmente responder, cataloga e categoriza as indagações e respostas emitidas, perpetrando o máximo dos esforços administrativos e institucionais para disponibilizar informações, usando seu aprendizado para fomentar novas formas de informar, disponibilizar, eficientemente, e pelo uso dos mais diversos meios tecnológicos, buscando, por fim, explicar e tornar inteligíveis aos diversos e variados tipos de públicos as informações disponibilizadas:

Toby Mendel fala no princípio da obrigação de publicar, explicando que não basta simplesmente exigir que os órgãos públicos atendam aos requerimentos, pois, o acesso efetivo à informação, para muitas pessoas, depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de forma proativa, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido. Esse dever proativo se encontra previsto entre as “diretrizes” do Art. 3º, da lei 12.527/2011, em seu inciso II: “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”. Assim, não basta conferir à população a prerrogativa de se direcionar à repartição para ter livre acesso aos arquivos que desejar. Segundo a Lei 12.527/2011 a Administração deve divulgar, comunicar as informações de interesse público e não somente aquelas em sentido estrito, além disso é obrigada a publicitar e instruir acerca dos próprios procedimentos disponíveis para o acesso; sobre atividade exercida pelos órgãos e entidades, inclusive relativas à sua política, organização e serviços; sobre a administração do patrimônio público, a utilização de recursos públicos, licitações,

contratos administrativos, programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, resultados, inspeções e prestações de contas, conforme Art. 7º da LAI. (SALES, 2014, p. 341).

O comportamento que se espera da administração, governos e dos gestores das políticas públicas é o comportamento e ação ativa, ou seja, a conduta direcionada à ação de efetiva e realmente informar como regra, independentemente de pedidos ou solicitações ou mesmo que a sociedade não as procure, elas, as informações, devem estar lá, disponíveis por regra, indisponíveis por restritas excepcionalidades e a depender de rigorosa avaliação.

1.5.3 Subprincípio da Modernidade

Neste momento, cabe ressaltar que a ideia é a de que, na consecução dos fins buscados pela LAI, sejam utilizados os envolvidos no dever de promover a transparência pública, dos melhores meios e mecanismos tecnológicos possíveis e que lhes estejam ao alcance.

No caso específico da transparência pública ativa, o que se pede é que as informações sejam disponibilizadas por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação que facilitem o acesso aos conteúdos disponibilizados. A rede mundial de computadores facilita, na era da comunicação em massa, o acesso aos dados, informações e conteúdos que devem ser divulgados e atualizados com regularidade.

O subprincípio da modernidade está contido nas diversas leis que disciplinam o direito à informação, característica de uma sociedade globalizada e impactada pelo uso das tecnologias. Guerreiro (2006) defende a necessidade urgente das técnicas de infoinclusão social, sendo esta aceita como meio para melhoria das condições de vida das comunidades, numa sociedade em rede, o sistema de comunicação exige a adoção dos meios digitais como modalidades de inclusão.

A inclusão digital é pressuposto para a inclusão social, daí já se fala em infoinclusão social. Sua ausência afasta a pretensão das pessoas atuarem na esfera pública, o exercício da atividade de ação e, conseqüentemente, de sua cidadania, com acesso ao desenvolvimento. [...] A inclusão digital deve fazer parte da agenda dos direitos humanos, visando proporcionar a inclusão social e, assim, harmonizando o espaço público físico com o espaço público digital, onde a cidadania universal também passa a ser cidadania digital, viabiliza-se o exercício da atividade da ação nos dois mundos – real e digital – os quais se informam e se complementam. Estar à margem de um desses mundos significa que se está, na verdade, à margem de ambos, o que inviabiliza o desenvolvimento humano, fragilizando as populações que se tornam vítimas fáceis de processos perversos de globalização de cima para baixo (EFING & FREITAS, 2012, p. 106-107).

Vive-se a era do governo digital. Por isso, os governos precisam antecipar-se às demandas dos administrados e oferecerem, cada vez mais, serviços públicos com eficácia e eficiência, utilizando-se, para tanto, das ferramentas de informação e comunicação modernas que facilitem a interação entre os processos de demandar, pedir e receber serviços, em especial, informações públicas, isto de forma cada vez mais ágil e menos onerosa aos cofres públicos, principalmente por conta das limitações e escassez dos recursos à disposição dos Estados para pôr em prática um emaranhado de políticas públicas que se entrelaçam enquanto atividades prestacionais dos governos, através dos diversos órgãos e instituições que os integram.

O dever de adesão à modernidade atinge todas as repartições, desde os protocolos e registros, sem jamais se esquecer das bibliotecas e arquivos, até pela estratégica importância das atividades que desempenham enquanto guardiões de informações e cultura podem fazer considerável e importante aporte de informações por mecanismos de transparência pública e uso das tecnologias na promoção da divulgação de informações de relevantes interesses públicos.

As disponibilizações destas informações, por meios de tecnologias facilmente acessíveis, possibilitam que seus cruzamentos, usos e recursos possam servir como insumo para a criação de novos mecanismos tecnológicos que facilitem a atividade prestacional dos Estados, inclusive de modo a facilitar, através do uso da informática e das técnicas computacionais, o sigilo e o resguardo das informações que não devam ser divulgadas, por se tratarem de exceções previstas na lei (SALES, 2014).

Dentre os objetivos perseguidos com o uso da internet, pode-se constatar o da promoção da democracia, cujas informações podem ser utilizadas para sua defesa ou para fins acadêmicos, econômicos, sociais, consumeristas e até políticos. É próprio das formas de comunicação a viabilização de consultas à sociedade e os meios de comunicação em muito podem acelerar estes processos dando acessibilidade, fluidez e capilaridade as consultas e ao fomento da cultura da participação.

Pela velocidade em que novas informações são produzidas, a ferramenta da internet é estratégica para a transparência pública ativa ou passiva, pois, por ela, nos dias modernos, muitas das relações jurídicas, econômicas e sociais são materializadas. No que pertine mais especificamente à Política Nacional das Relações de Consumo, basta observar as novas formas de comércio eletrônico que facilitam e disponibilizam cada vez produtos e serviços por meio do uso intensivo e massivo dos meios de comunicação via internet. Daí a necessidade de que novas formas e mediação de conflitos que se utilizem destas ferramentas modernas de comunicação e informação façam parte do aparato de serviços disponíveis aos que integram os

mercados de consumo, principalmente quando direcionados à resolução de conflitos e promoção da harmonia na ordem econômica e social.

1.5.4 Subprincípio da Promoção de um Governo Aberto.

A transparência pública neste subprincípio objetiva a disponibilização de dados em formato aberto, dados brutos que podem ser utilizados para facilitar a criação e utilização destes dados para disseminação de novas utilidades, inclusive e, preferencialmente, digitais.

Essa forma de disponibilização que permite a livre utilização dos dados e informações publicados, para um público diversificado, autorizado legalmente a reutilizar e processar estas informações, quiçá, para criar novas utilidades, por meio de ferramentas de máquinas automáticas e com extrema facilidade de manipulação e sem restrições de acessos.

Característica dos dados classificados como aberto é a sua categorização enquanto bem integrante de um patrimônio cada vez mais valioso e dito ou rotulado como de natureza imaterial. A imaterialidade das informações e dados integra a cultura, conforme entendimento de Cunha Filho (2000, p. 22-23), que assevera que:

Dentre os mais correntes significados atribuídos a palavra cultura podemos enumerar: (1) aquele que se reporta a um conjunto de conhecimentos de uma única pessoa, mas utilizado para referir-se aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se direcione a focar o saber do dito “homem popular”; (2) um segundo que confunde expressões como “arte”, “artesanato” e “folclore”, como sinônimos de cultura, algo que muito nos lembra figuras da linguagem como a sinédoque e metonímia, vez que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo; (3) outro que concebe cultura como conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos imateriais de um povo; (4) Mia sum que direciona o significado de cultura par ao desenvolvimento e acesso as mais modernas tecnologias; (5) ainda que distingue o conjunto de saberes, modos e costume de uma classe, categoria ou de uma ciência (cultura burguês, cultura dos pescadores, cultura de Direito...); (6) outro vinculada a semiótica retratador do conjunto de signos e símbolos das relações sociais; (7) por último, em nossa modesta lista aquele que se reporta e toda e qualquer reprodução materiae imaterial de uma coletividade específica ou até mesmo de toda a humanidade.

Os dados abertos, que são brutos e, por conta disso, não forma alvo de modificações, provêm através da internet, repito, dados brutos, o que pode ocorrer, inclusive, em tempo real, com a exigência prévia do uso de linguagem em formato facilmente legível e operacional, por computadores e dispositivos eletrônicos de comunicação, ocorrendo através do acesso a webservices, ou seja, sistema integrados de dados concebidos através de padrões tecnológicos

agora ditos abertos *CSV* e *XML*²¹, sem exigências ou discriminações e assim a criatividade dos usuários destes dados passa a ser o limite da sua utilidade, uso e sem empecilhos à criação de novas aplicações lastreadas nesses relevantes dados públicos e governamentais (SALES, 2014).

Este entendimento reforça a ideia de que, conforme se depreende do entendimento esboçado no art. 216, § 3º da Constituição Federal em vigor, referenda que assim dispõe: “A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. Assim como ocorre com a promoção aberta da cultura de dados e na divulgação e implementação da cultura da transparência e dos dados abertos.

1.5.5 Subprincípio da Participação

Neste momento da participação social, o entendimento da sociedade pode ficar ainda mais complexo, problematizados com diversos níveis de interesse sobre as informações divulgadas por um governo aberto e que agora se utiliza da internet para ter divulgar, comunicar e dar acesso aos instrumentos e dispositivos próprios da implantação cultura da transparência e que são reflexos positivos e esperados transparência que torna as informações mais disponíveis e acessíveis a cada dia pelos mecanismos de transparência ativa e passiva.

Estimulados pelos mecanismos de participação, a sociedade pode e deve intervir, responsabilmente, com seus grupos de interesse, agora melhor informados e impactados pelo mecanismo de transparência, espera-se que os cidadãos fiquem mais aptos a opinar, discutir e avaliar os resultados e a eficiência dos gastos governamentais, assim como para acompanhar a execução e amadurecimento das políticas públicas e sociais (SALES, 2014).

A participação social não deve ser confundida com o controle social. A participação social, historicamente, iniciou-se pela participação de integrantes da sociedade em conselhos consultivos ou deliberativos, cujo modo de decisão é característico de sistemas assembleares, mas pouco representativos da diversidade e multiplicidade de interesses das diversas camadas que integram a população e os movimentos populares ou sociais interessados na discussão das decisões administrativas e políticas.

²¹ No formato *CSV*, os dados podem ser abertos em programas de computador como Microsoft Excel (proprietário) ou LibreOffice Calc (livre), a exemplos dos dados referentes aos atendimentos por fornecedor realizados pelos PROCONs de todo o Brasil, que estão disponíveis de forma aberta no Portal Brasileiro de Dados Abertos, que é uma ferramenta, disponibilizada pelo governo brasileiro, que permite o acesso a dados abertos governamentais, segundo o próprio *site*. Os dados referentes a atendimentos do PROCON são fornecidos em formato *CSV* e *XML*, que têm a vantagem de permitir o processamento por máquina e não serem proprietários, isto é, nenhuma empresa tem direitos exclusivos sobre eles. Porém, em seu estado bruto, não permitem que o processo de tomada de decisão possa ocorrer de uma maneira mais intuitiva, sendo necessário para isso que tais dados sejam trabalhados de forma a poder-se extrair informações importantes por meio deles. (PEREIRA, ALMEIDA FILHO, SOUZA, 2013, p. 1)

Mais recentemente, a participação popular vem sendo mais estimulada e agora se estende à propositura e realização, por diversos órgãos e entidades governamentais e não governamentais, de conferências, audiências públicas, consultas abertas que facilitam as escutas opinativas dos cidadãos, sobre as políticas públicas incluindo a política nacional de dados abertos, de transparência pública e de proteção e defesa do consumidor, que são, mais especificamente, observadas neste estudo.

Registre-se, entretanto, que estes mecanismos integram há décadas os modelos e práticas disponíveis e preconizados pela administração pública. Inclusive estão agora positivados na política nacional de participação social:

Para governantes na era do conhecimento, deve ser objeto da maior consideração à capacidade da nação – e em especial, do setor público – para desenvolver contextos e sistemas que apoiem o compartilhamento, a criação e aplicação de conhecimento na área pública, visando gerar benefícios para a sociedade. Para gestores públicos, tal preocupação coloca a necessidade de implantação de práticas de gestão de conhecimento e inovação em suas organizações. Implantar gestão do conhecimento e inovação na área pública não significa apenas colocar os serviços públicos on-line e melhorar sua forma de acesso por parte dos cidadãos. Bem, além disso, significa programar um conjunto de processos, mediados pela tecnologia, que modifiquem as interações internamente às organizações e em uma escala maior, entre os cidadãos, empresas e o governo em todas as suas esferas e poderes. Pode-se dizer que, hoje, a ação governamental que lança mãos apenas dos recursos de que dispõe por meio de suas organizações, tem sua capacidade de atuação restringida a um nível cada vez mais distante do que é requerido pela sociedade e do que é possibilitado pelo conhecimento e tecnologia disponíveis. As organizações públicas, não obstante o conhecimento e tecnologia de que dispõem internamente, não podem prescindir do conhecimento e capacidade de atuação das demais organizações sociais e da sociedade civil. Dentre os recursos próprios das organizações públicas, podemos destacar o imenso acervo de dados e informações de seus bancos de dados. A geração de novos serviços à população a partir deles, tradicionalmente, dependeu de aporte de tecnologia e investimento na capacitação de servidores, além, claro, da iniciativa e criatividade na definição de formas inovadoras de prestação de serviços. Entretanto, podemos hoje, mais do que nunca, dizer que a tecnologia, conhecimento e criatividade disponíveis no ambiente intraorganizacional não são suficientes para bem aproveitar o potencial representado pelo acervo de informações das organizações. A sociedade civil, por sua vez, reúne hoje tecnologia, conhecimento e criatividade que, isolados do acervo de dados e informações detido pelas organizações públicas, desempenham um papel muito aquém do potencial gerador de inovação que representam. A geração de novos serviços e processos, em estreita ligação com as necessidades de seus consumidores, poderia ser grandemente potencializada por meio da disponibilização desse acervo de dados e informações por parte do poder público e adequado incentivo a sua utilização pelas organizações da sociedade civil. As condições tecnológicas para essa disponibilização estão dadas. Mas sua efetivação exige, em primeiro lugar, uma política clara relativa ao caráter público dos dados, das informações e do conhecimento gerado na ação governamental. E, em segundo lugar, reclama uma alteração na estratégia para a transformação das relações entre o estado e os cidadãos na prestação de serviços públicos; com, sobretudo, a revisão do lugar central da organização pública como intérprete das necessidades sociais e produtora direta dos serviços. No desempenho do seu papel de pólo dinâmico de inovação na melhoria da ação governamental, o estado deve considerar a necessidade e a oportunidade da gestão do conhecimento com o concurso do conhecimento social (e não apenas do conhecimento organizacional) (AGUNE, GREGORIO FILHO, BOLLIGER, 2010, p. 3).

A participação social, em sentido amplo, facilita o controle social, admita-se, pois que esta se perfaz nos diversos momentos de participação pulverizadas e diversificadas pelas diversas opiniões e óticas dos interessados nas propostas ou decisões discutidas, acompanhadas pelo opinativo democrático de pessoas que não estão, necessariamente, inseridas ou classificadas enquanto profissionais da administração. Daí porque ser importante afirmar que os atos da administração devem estar jungidos ao permanente controle social, como o fez o STF em interessante julgado, ao abordar a função do controle social:

É preciso advertir que as razões de Estado - quando invocadas como argumento de sustentação da pretensão jurídica do Poder Público ou de qualquer outra instituição - representam expressão de um perigoso ensaio destinado a submeter, à vontade do Príncipe (o que é intolerável), a autoridade hierárquico-normativa da própria Constituição da República, comprometendo, desse modo, a ideia de que o exercício do poder estatal, quando praticado sob a égide de um regime democrático, está permanentemente exposto ao controle social dos cidadãos e à fiscalização de ordem jurídico-constitucional dos magistrados e dos Tribunais (STF - AI: 239874 RS, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 10/08/1999, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 10-09-1999 PP-00013 EMENT VOL-01962-07 PP-01455).

Mesmo assim, cabe ressaltar que a participação social deve ser entendida, com maior abrangência, como a ideia do controle social, mesmo que ambos se façam indispensáveis a qualquer Estado Social e Democrático de Direito. No que é pertinente à Lei nº 12.527/2011, os mecanismos de transparência pública devem incentivar tanto os mecanismos de participação popular como os de controle social, priorizando-se o uso massivo da internet e dos meios de comunicação que facilitem e expliquem as linguagens e as terminologias utilizadas nos diversos relatórios, documentos, cartilhas programas e projetos desenvolvidos pela administração pública.

Esta participação social deve e pode se dar de forma individual ou coletiva, albergada ou não por instituições de representação social, incluindo-se os meios orgânicos de participação que são aqueles onde são eleitos indicados de setores ou movimentos sociais para ocupar espaço de representação em estruturas colegiadas integrantes da administração pública.

Cabe, portanto, aduzir-se que as informações divulgadas pelos mecanismos de acesso à informação e de transparência pública são indispensáveis ao fomento da cultura da participação social, aceitando-se que estas ações são capazes de diminuir as assimetrias informacionais entre administradores e administrados.

O processo de participação social exige dos receptores das demandas da população o amadurecimento de posturas respeitadas com suas formas de controle social e depende da escuta amadurecida para o entendimento das reivindicações contidas nos discursos e nas falas

participativas, pois estes são férteis indicativos das necessidades da população e da sociedade, por vezes, ditos com linguagens simples, subentendidas, porém quase sempre mais assertiva, concretizando-se, os comandos inseridos no texto constitucional das democracias que permitem aos cidadãos exercerem o controle e a participação sociais, enquanto etapas indispensáveis à consumação democrática do princípio da soberania popular.

1.5.6 Subprincípio da Desnecessidade da Motivação

Este princípio trata da liberdade que tem o requerente de não motivar ou declinar seus interesses sobre os dados e/ou informações requeridas aos órgãos que integram a administração pública em qualquer de seus poderes. O que se prioriza aqui é a facilidade de acesso aos Órgãos Públicos e que se mantenha a simplicidade e objetividade dos pedidos de informação, que devem ser, minimamente, instruídos com a identificação do solicitante e a especificação da informação requerida.

A aplicação máxima deste subprincípio pode ser exemplificada, conforme diz Paes (2011, p. 411), ao constatar que “na legislação da Suécia, que data do século XVIII, chega a ser proibido perguntar o nome do requerente, que dirá sua motivação”. Mendel (2009, p. 131) defende que “quando o postulante não pode fazer um pedido por escrito em função de analfabetismo ou deficiência, a solicitação poderá ser feita verbalmente, caso em que os chefes de informação deverão dar forma escrita ao documento, fornecendo ao postulante uma cópia”.

No Brasil, faz-se necessária a identificação do requerente. A este respeito Eneide Salgado (2015, p. 113) informa que “a identificação do requerente deve ser a mínima possível, apenas para permitir a resposta, podendo não ser exigida para os dados que são conteúdo necessário da transparência ativa”. Desta forma, na legislação pátria a legitimidade para pleitear informações é universal (HEINEN, 2014, p. 147).

Cabe assim ressaltar, segundo Sales (2014) que não é permitida a conduta de se comunicar com o solicitante usando-se de subterfúgios para inquirir direta ou indiretamente sobre os motivos que levaram à formulação do pedido de informação. Os integrantes da administração devem primar por uma conduta ética e respeitosa com os que lhes solicitam informações/dados, preservando a cultura da transparência e expurgando a conduta do sigilo, que, anteriormente, autorizava perquirições a respeito dos reais interesses envolvidos nos questionamentos direcionados a administração pública. A semelhança também não se pode distinguir a classe ou categoria dos solicitantes, podem eles ser pessoas físicas ou jurídicas, instituições associativas ou membros integrantes do próprio serviço público. Há que prosperar

o entendimento da máxima transparência que permita o acompanhamento, o monitoramento do desempenho do Governo e dos seus respectivos Órgãos e Entidades, incluindo também quaisquer instituições que receberam, ou ainda recebam, através de convênios, parcerias, contratos de gestão ou outras formas de fomento e captação proveniente de recursos públicos.

Reforça-se aqui a importância dos processos de transparência pública ativa por viabilizarem a disponibilização de informações mesmo que não haja prévia solicitação dos interessados. Se estes processos forem mais eficientes e acessíveis, respeitando a contínua exigência de atualização, os pedidos poderão ser, de fato, respondidos com mais prontidão, velocidade e eficácia.

Dando continuidade ao argumento da simplicidade e catalogação dos pedidos de informação, há de se registrar a importância de que esteja incluso nos processos de transparência ativa a divulgação dos questionamentos, perquirições, pedidos e respostas mais frequentemente demandadas e o teor das informações disponibilizadas, respondidas e fundamentadas na Lei de Acesso à Informação.

Permanece a ser uma questão tortuosa a que tergiversa a identificação do solicitante, já que as exigências de identificação, mesmo que sendo mínimas, podem revelar indícios dos interesses e motivos que deram causa aos pedidos de informação. O art.10 da LAI afirma que: “Para o acesso à informação do interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”. No entanto, o Decreto nº 7.724/2012, que disciplina e regulamenta esta mesma lei na instância Federal, expande a necessidade de especificação dos pedidos de informações, autorizando que não sejam respondidas as solicitações consideradas genéricas, desproporcionais ou desarrazoadas, ou que demandem trabalhos adicionais de análise, de interpretação, de consolidação, de produção ou de tratamento de dados, conforme se deflui dos entendimentos contidos nos Arts. 12 e 13 do citado Decreto Federal²².

Por fim, ressalta-se que a desnecessidade de motivação vigora quanto aos pedidos de informação, facilitando-os ou simplificando em muito sua efetivação. Porém, é importante frisar que as negativas, ou impossibilidade de resposta a estas solicitações, permanecem a exigir

²² O decreto detalha como os pedidos de informação deverão ser feitos – sobretudo, como deverão ser processados e respondidos pela entidade pública. O mecanismo de recurso a negativas de acesso, cercado de dúvidas até a edição do decreto, ficou mais claro (em nível federal, cabe lembrar). Com a regulamentação, a Comissão de Reavaliação de Informações ficou estabelecida como a última instância recursal para negativas de acesso, acima da Controladoria-Geral da União (Art. 24). A edição do decreto não reduziu a sensação de que levará alguns anos para que os órgãos públicos se organizem e incorporem os procedimentos às suas rotinas. Para que os serviços de informação ao cidadão sejam eficientes, será preciso mais do que salas de fácil acesso, com seus banners de identificação. Será preciso repensar (ou, em alguns casos, criar) procedimentos adequados de armazenamento e arquivamento, para localizar e fornecer rapidamente informações sob a guarda do órgão público. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/?p=2310>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

que sejam criteriosamente motivadas pela autoridade responsável pela negativa, esclarecendo detalhadamente as causas que impediram a satisfação do direito humano e fundamental de acesso à informação, cabendo ainda recurso contra a decisão que denegou imotivadamente ou não o pedido.

1.5.7 Subprincípio do Procedimento Adequado

Há um aprendizado que vem do próprio exercício das leis. A administração pública e demais instituições obrigadas a aceitar e implantar a cultura da transparência vem trabalhando com firmeza neste sentido. Uma das formas de implantação da LAI é a adoção dos procedimentos adequados e previstos na própria lei, que é uma lei complexa que exige promoção simultânea de múltiplas competências e aptidões, que vão desde o manuseio da informação, estendendo-se pelas normas adequadas de arquivamento de dados informações e documentos (SALES, 2014).

A lei disciplinou o procedimento de acesso à informação nos Arts. 5º, 7º acrescido dos comandos constantes dos Arts. 10 a 20 da Lei de Acesso à Informação. Deve-se entender o procedimento adequando com uma sequência de ações que antecedem ao ato de informar e a sua esperada conclusão com a disponibilização, exibição dos documentos ou fornecimento satisfatório das informações solicitadas e suas respectivas fontes.

Faz-se indispensável capacitação constante dos servidores públicos para que os procedimentos inerentes aos pedidos de informação e suas respostas sejam realizados de forma, inicialmente, célere, respeitando-se os prazos determinados na lei; que haja suficiente conhecimento e transparência tanto do trâmite do procedimento, através de protocolos, registros e formas de acompanhamento, como da estrutura administrativa demandada pelo solicitante; exige-se clareza, objetividade e simplicidade suficientes para que os mais diversos públicos possam instruir seus pedidos com os requisitos necessários ao seu atendimento ou disponibilização do documento solicitado; que se cumpra o dever de motivação quando a informação não puder ser concedida ou não venha a se viabilizar na forma desejada pelo requerente ou solicitante da informação, como no caso de situações excepcionais ou da impossibilidade real de reprodução ou exibição de documentos que não seja possível, por exemplo, exibi-lo em meio físico, face à fragilidade da própria fonte que pode ser danificada face ao manuseio ou quando a informação não existir ou não puder ser entregue por conta das exceções previstas na lei; atualização e modernidade nos meios e procedimentos para requisição e disponibilização das informações, utilizando-se, preferencialmente, dos meios tecnológicos e

de comunicação adequados e acessíveis ao requerente; práticas de orientação e elucidação de dúvidas dos solicitantes quanto as melhores formas, locais e exigências para que os procedimentos de solicitação de informações, instruídos efetivamente, prosperem e cheguem ao êxito com a entrega da informação solicitada; recorribilidade das decisões denegatórias das informações que devem vir, como já dito, motivadas, cabendo o dever de divulgar e informar às instâncias e autoridades superiores que possam reavaliar a decisão que não disponibilizou a informação ou que se deu de forma insatisfatória a necessidade do solicitante.

Pelo exposto, tem-se a complexidade das variáveis e dos múltiplos procedimentos a serem, transversalmente, implantados pela administração, uma vez que todos que estão obrigados a disponibilizar informações pelos instrumentos da transparência pública, reiterando a importância de que a transparência ativa se solidifique, administrativamente, e funcione como meio de se diminuir as demandas por informações e exposições documentais, que, quando já estão disponíveis e facilmente acessíveis pelos procedimentos de transparência ativa, tornam os procedimentos de resposta muito mais céleres, eficazes e eficientes, inclusive quando se tratar de manifestações regulamentadas pela recente Lei nº 13.460/2017, que reconhece aos usuários dos serviços públicos o direito de, livremente, manifestar-se sobre os serviços, buscando informações e tendo o sigilo dos seus dados pessoais assegurados pela LAI.

1.5.8 Subprincípio da Qualidade de Informação

Para se tratar sobre a qualidade das informações, sugere-se, primeiramente, que se analise suas respectivas características, considerando-as no tocante as suas qualidades, como disposto no art. 4º da LAI²³, ao positivar conceitualmente o que se deve compreender por disponibilidade; autenticidade, integridade e primariedade das informações (BRASIL, 2011).

Ao dispor sobre disponibilidade das informações, a lei menciona que esta qualidade advém da condição de que os sistemas, equipamentos e indivíduos autorizados possam

²³ Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

conhecer do teor das mesmas, percebendo-os, simultaneamente, como reconhecíveis pelo uso de meios tecnológicos ou não. Exige-se que seja possível apreender seu conteúdo tornando-o, se preciso, reutilizável, assegurando a qualidade de inteligíveis aos indivíduos ou aos equipamentos que tratem ou armazenem esses dados e/ou informações (SALES, 2014).

No que é pertinente à autenticidade, este critério de qualidade trata sobre a veracidade do conteúdo informacional disponibilizado, independentemente de ter sido prévia ou originalmente trabalhado por equipamentos, sistemas informacionais ou, até mesmo consignada, expedida por indivíduos de forma que tais processos não afastem sua credibilidade, insuspeição e fidedignidade.

No que tange ao critério da integridade, independentemente de a quem ou a que se destinam as informações disponibilizadas pelos meios físicos ou tecnológicos, devem guardar a qualidade de fiel e estrita correção de seus limites, conservando ou declinando suas fontes originárias, assim como seu fluxo, caminho, rumo e paradeiro.

Já no que envolve o critério de primariedade, o aspecto qualidade está, neste momento, atrelado a sua origem, seu nascedouro. Diz da conservação dos seus aspectos primitivos e de sua integridade, o que justifica a exigência de que as informações fiquem ou estejam o mais brevemente possível disponíveis aos interessados, preferencialmente nos locais ou repartições onde foram produzidas, coletadas. Isto não afasta a possibilidade de que as informações sejam colhidas e consolidadas num órgão central, mas esta decisão deve vir acompanhada das ações de precaução e prevenção que conservem a integralidade como a qualidade do que é legítimo, autêntico e sem modificações, conservando assim sua primariedade e plenitude (SALES, 2014).

As informações podem ser consideradas, segundo Heinen (2015, p. 75), sobre dois aspectos principais, quais sejam:

(A) as informações administrativas *stricto sensu* tratam-se de informações afetas direta e estritamente a atividade administrativa. Assim, as solicitações lastreiam-se em essencialmente sobre o exercício das funções administrativas. Logo, o caso abrangeria a requisição de informações sobre o fornecimento de medicamentos, sobre a quantidade de licitações feitas por determinado órgão, sobre o número de aprovados em determinado concurso público, etc.; e (B) as informações administrativas *lato sensu* - esta categoria aborda temas mais amplos, envolvendo debates governamentais ou atuações políticas, desde que não abrangidas, claro, pelas hipóteses de sigilo legal ou constitucional. Percebe-se, neste caso, que qualquer administrado pode solicitar dados sobre o planejamento estratégico, montante reservado ao pagamento de diária etc.

A distinção acima descrita se faz estratégica, pois exigirá da administração e dos envolvidos o dever de fomentar a cultura da transparência como uma análise sobre a proteção

das informações *stricto* ou *lato-sensu*, visto que estas categorias envolvem diferentes sujeitos de direitos que exigem critérios diferenciados de proteção e sigilo, autorização ou negativa justificada de acesso aos conteúdos informacionais em poder da autoridade ou do guardião administrativo da informação pública legalmente designado.

1.5.9 Subprincípio da Gratuidade

A abrangência deste entendimento é o pilar que facilita e viabiliza o irrestrito acesso às informações disponibilizadas pela transparência pública pelos indivíduos ou interessados desprovidos de condições econômicas e financeiras para custear os custos de reprodução das informações ou dos documentos solicitados, o que pode ser declarado pelo solicitante através de um documento que informe das suas limitações financeiras para suportar com os referidos custos.

Depreende-se que fica assim o Estado incumbido de custear e suportar as despesas necessárias com o material ou mídia indispensável ao fornecimento das informações ou cópias dos documentos, exceto naquelas situações onde o solicitante possa arcar com as mínimas despesas inerentes à reprodução ou custos dos documentos, dados ou informações solicitados, quando são autorizadas a cobrança de valores específicos para o ressarcimento efetivo dos custos envolvidos na disponibilização da informação ao interessado (SALES, 2014).

Polízio Júnior (2015, p. 427) reconhece que a “disponibilização da informação, embora constitua direito humano fundamental, gera um custo para a administração pública”. Heinen (2015, p.176), ao comentar a gratuidade prevista no artigo específico da LAI, encara a problemática dos custos face à gratuidade ao discorrer que:

O art. 12 enfrenta a questão dos custos para o fornecimento das informações, especialmente quando se tenha de dispensar recursos materiais para o acesso (por exemplo, cópias de documentos, mídias digitais e postagem). Ele determina que, em regra, os serviços de busca e fornecimento de informação sejam prestados sem custo ao administrado. Somente em um caso pode ser cobrado pelo acesso: quando o fornecimento da informação implicar a reprodução de documentos. Sendo assim, cria-se aqui uma adequada assistência gratuita ao acesso às informações, na mesma linha da assistência judiciária gratuita constante nos processos judiciais conforme Lei 1.060/1950 (...) A gratuidade do acesso a informações públicas pode ser considerado um importante avanço democrático, porque amplia sensivelmente alcance das pessoas as referido direito²⁴.

²⁴ Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado, exclusivamente, o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no *caput* todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Esta determinação, contida na Lei de Acesso à Informação, reforça o comando constitucional esboçado no art. 5º²⁵, inciso LXXVII e na Lei nº 9.265/1996²⁶, que determina a gratuidade dos atos ou serviços prestados pelo Estado, incluindo os que envolvam os casos da viabilização do exercício legítimo de direitos fundamentais e da cidadania, a exemplo dos direitos que são inerentes ao acesso à informação. Por tudo isto, justifica-se a gratuidade prevista e positivada no texto da citada lei.

Alerta-se, entretanto, que não se autoriza a cobrança com custo de recursos humanos ou de pessoal, além das despesas envolvidas com a manutenção de estruturas administrativas voltadas ao atendimento ao cliente ou ao consumidor. Ademais, os serviços públicos devem suportar seus próprios custos através de destinações orçamentárias e financeiras que lhe são próprias ou advém do poder específico ao qual estão vinculados.

1.6 O Estado Social e a Transparência das Políticas Públicas

Houve um tempo de um Estado Absolutista caracterizado pela propriedade e riquezas nas mãos e domínios dos reis. O mundo viveu a revolução burguesa nos séculos XVII e XVIII que se contrapôs à ausência do direito de propriedade, de liberdade e absentéismo do Estado na esfera econômica. Após diversas revoluções sociais, surgiram as ideias do Estado Liberal e Democrático de Direito e, como consequência, as ideias do Estado Social.

Nos tempos atuais, o Estado Social evoluiu para a concepção e adoção do modelo de Estado Social Democrático de Direitos, com suas constituições assegurando Direitos Fundamentais ao tempo em que se preconizam e adotam legislações infraconstitucionais que asseguram o direito à participação e o controle social.

As evoluções que permitem a inserção das leis de acesso à informação, na maioria dos países do mundo, deram-se em correspondência aos avanços na concepção de modelo dos Estados. A matriz dos Estados Sociais está alicerçada nos textos Constitucionais. A Constituição Federal Brasileira de 1988 reconhece, dentre os direitos fundamentais, o direito ao consumo e, em especial, protege o consumidor, promove e estimula a livre concorrência e a justiça social, assegurando o equilíbrio e o desenvolvimento socioambiental. Trata-se, também,

²⁵ Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

²⁶ Regulamenta o inciso LXXVII do Art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

de um Estado Democrático inclinado constitucionalmente ao respeito aos direitos individuais e coletivos. Um Estado que reconhece em sua Carta Magna a defesa do consumidor como um direito fundamental, direito este, reconhecido, inclusive, como cláusula pétrea. Daí porque, assentir-se com a prolatada constitucionalização dos direitos dos consumidores.

Por meio da sua atividade prestacional à sociedade, o Estado se materializa por seus esforços na busca da consecução democrática dos fins preconizados pelas políticas públicas, fato que, em si, demonstra-se um conjunto de prioridades legitimamente acatadas e aceitas por sua coletividade, sendo representativo do arcabouço axiológico e valorativo de um povo e do seu respectivo governo.

É característico dos Estados modernos que a gestão dos recursos e das políticas públicas se perfaçam com uma crescente pressão dos administrados pela adoção dos mecanismos de transparência, que devem ser previamente constituídas por mecanismos e instrumentos de planejamento, assim como as etapas de sua implementação, execução, monitoramento e avaliação de resultados.

Resumidamente, conforme documento publicado no site da Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Paraná (SEMA, 2016, p. 2), o encadeamento lógico da formulação e implantação das políticas públicas - se dá de forma integrada e deve, preferencialmente, obedecer à seguinte sequência: 1 – Planos; 2 – Programas; 3 – Projetos; 4 – Ações; e 5 – Atividades.

Os Planos determinam diretrizes, estabelecem prioridades e objetivos gerais a serem perseguidos e alcançados pelos governos e sociedade em espaços temporais relativamente longos, cujo sentido é a exposição das metas prioritárias. Já os programas são considerados a setorialização dos planos, criam objetivos gerais e específicos de forma mais pontuais e condizentes a um interesse público ou área geográfica. O projeto sintetiza previamente as ações técnicas a serem implementadas, objetivando a execução e resultados definidos nos programas e nas políticas públicas. As ações buscam alcançar determinado objetivo estabelecido pelos programas, enquanto as atividades almejam, especificadamente, que as ações se concretizem.

As políticas públicas revelam os limites e meios disponíveis ao Estado, quando, da sua atuação precípua, que visam harmonizar interesses políticos e direitos sociais mais relevantes. Para Teixeira (2014, p. 1) as políticas públicas são necessariamente “instrumentos de governança estatal, ou seja, são resultado da atividade precípua do Estado, a de governar. E governar não é apenas gerir a situação presente, mas também projetar o futuro, pensando a sociedade com maior espaço de tempo”.

A formulação das políticas públicas conta com múltiplos atores que podem integrar os diversos poderes da república. Há escritores, a exemplo de Comparato (1997, p. 43) e de Bucci (1996, p. 07), que reforçam o significado das políticas públicas, dizendo que estas seriam compostas, inclusive, das ações legitimadas dos integrantes desses poderes. As ações administrativas destas autoridades já se constituíam, em si, como reflexos definidores das políticas públicas e das respectivas diretrizes e resultados políticos, econômicos e sociais a perseguir e alcançar.

Reforça-se e se incentiva, portanto, como critério de legitimidade e requisito de validade a participação social na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Neste sentido, Bucci (2002, p. 241-243) esclarece e conceitua que as políticas públicas são integradas por:

[...] programas de ação governamental [...], formulados com o objetivo de coordenar os meios disponíveis ao Estado e as atividades de ordem privada, voltadas ao atendimento das necessidades socialmente relevantes e politicamente determinadas. No seu entender, as políticas públicas são caracterizadas como "metas coletivas conscientes", o que as qualifica como temas de direito público em sentido amplo que permitem identificar clara interdependência entre o direito e a política, eis que se pode reconhecer um canal entre os dois subsistemas, no contexto da estrutura burocrática de poder.

Silva & Matos (2012, p. 217) descreve que os postulados da legalidade e da legitimação assumem maior relevância no estado contemporâneo, asseverando que estes pressupostos são fundamentais à compreensão efetiva da importância da legitimidade e participação popular na formulação, acompanhamento e avaliação do processo de administração e consolidação dos direitos fundamentais sociais e da democracia, tal como se compreende na atualidade, em especial, para a realização das melhores escolhas que viabilizem efetividade da ação estatal e o atendimento das demandas pertinentes aos direitos sociais.

As assimetrias informacionais de cunho administrativo, orçamentário, jurídico, político e social entre os gestores, funcionários públicos, e cidadãos precisam agora ser cada vez mais mitigadas. Não se admite, nos Estados modernos e democráticos, que as decisões e informações sejam propriedade exclusiva dos que as produzem, detém e utilizam, visto que a cultura do sigilo fica prejudicada face a exigência, cada vez mais, acedente da cultura da transparência.

Por serem imprescindíveis ao Estado Social, exige para sua legitimação, que se adotem, regularmente, práticas que reafirmem, continuamente, a promoção da cultura da transparência em detrimento da cultura da opacidade, do segredo, ou do sigilo, que passa a ser,

agora, exceção à regra da máxima divulgação e transparência, da facilidade do acesso e cruzamento das informações públicas.

Estes movimentos irrefreáveis, que exigem a adoção dos mecanismos de transparência pública, inevitavelmente respaldado por leis e ordenamentos jurídicos de características republicanas, exigem que todos os envolvidos, alcançados, regulados ou beneficiados, incluindo-se os gestores das políticas públicas, adotem, cada vez mais, processos facilitadores da produção, obtenção, divulgação, utilização e disponibilização das informações de natureza pública e do interesse da coletividade.

A implantação contínua desta cultura e prática da transparência governamental materializa-se, inicialmente, pelos processos e ações características da transparência pública ativa, pois os relatórios, documentos e informações publicizadas regularmente em sites oficiais, tornam-se, cumulativamente, parâmetros de aferição da eficácia e efetividade das decisões administrativas implantadas pelos governantes e gestores das políticas públicas, principalmente nos Estados que adotam as práticas e ações características do governo aberto:

Ao assumir a ideia de um Estado transparente, presume-se que esse Estado passa a exercer a função de provedor de informações governamentais. Conforme Webster (1995), essa função influencia no gerenciamento das informações que serão fornecidas ao público. Espera-se que, em geral, as informações contemplem atributos como a confiabilidade, a integridade, a disponibilidade e a autenticidade. Nesse panorama, os órgãos e as agências governamentais dos poderes executivo, legislativo e judiciário, em todos os níveis, passam a ser os principais fornecedores de informação para a sociedade e, por isso, ajustam-se na noção de esfera pública. Seria impensável imaginar uma esfera pública sem informações seguras que pudessem fundamentar as discussões em torno de políticas públicas, de decisões governamentais, da avaliação dos serviços públicos que pudessem permitir o controle social (AMORIM, 2012, p. 44).

No Brasil, há legislações que reconhecem os postulados da legalidade e da legitimação como fatores indispensáveis às políticas públicas, das quais são exemplos a Lei da Transparência de 2009 (BRASIL, 2009) e o Decreto Federal nº 7.963/2013, que institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo, o qual assegura a efetiva participação social nos diversos momentos da sua concepção, formulação, execução e avaliação, sendo assegurado direitos democráticos e participativos no próprio texto legal que o instituiu.

Convém lembrar que, anteriormente a este decreto, a própria Lei da Transparência, Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009, acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução

orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e que, quanto à participação da sociedade, assim determina:

Art. 1º - O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Pelo exposto no texto legal, depreende-se que, de acordo com a Lei da Transparência, todos os poderes públicos da República Federativa do Brasil, em quaisquer que sejam suas esferas de atuação ou níveis da administração pública, estão jungidos e coobrigados a garantir e assegurar a participação popular. Esta, conseqüentemente, não é mais uma prerrogativa, uma discricionariedade ou mera preferência político-administrativa dos gestores ou das autoridades, mas sim, e antes de tudo, uma determinação obrigacional ao Estado e um direito assegurado à população e a sociedade de um modo geral.

1.6.1 O Estado Social Democrático de Direito

Neste momento do estudo, em apertada síntese histórica, mostra-se necessário delimitar e esclarecer, ou lembrar, para os limites desta pesquisa, o desenvolvimento, a ampliação do entendimento sobre a abrangência e significado do conceito e concepção do Estado Democrático e Social de Direitos, por ser essencial a compreensão da relevância das políticas públicas e das concepções que defendem o quão fundamental é para as sociedades ocidentais o correto desenvolvimento, aprimoramento e expansão das políticas públicas, especialmente quando se sabe das limitações dos recursos públicos para atender uma crescente demanda por oferta de mais serviços públicos e reconhecimento pleno dos direitos econômicos e sociais.

Inicialmente, o termo Estado de Direito, ou *rule of law*, próprio do contexto inglês, presume a adoção de um formato de processo justo e do *due process of law*, do acesso facilitado aos tribunais. Canotilho (1999, p. 29-30) entende que, mesmo com as variações do princípio *rule of law* no tempo, o instituto contém quatro dimensões bem nítidas: *The rule of law*, que significa, em primeiro lugar, na sequência da Magna Charta Inglesa de 1215, a obrigatoriedade

da observância de um processo justo e legalmente regulado, quando se tiver de julgar e punir os cidadãos, privando-os de sua liberdade e propriedade. Na sequência, Rabenhorst (2017, p. 7) diz que:

A tradição jurídica europeia continental chama de “Estado de direito”, com apenas pequenas distinções que veremos adiante, basicamente a mesma coisa que a tradição jurídica anglo-saxônica chama de *rule of law* (domínio da lei), ou seja: (1) a garantia de proibição do exercício arbitrário do poder; (2) a exigência de normas públicas claras e consistentes; (3) a existência de tribunais acessíveis e estruturados para ouvir e determinar as diversas reivindicações legais.

A noção de *rule of law*, da Inglaterra, é fruto dos séculos de história que propiciaram o amadurecer constitucional e político deste Estado. Sem esquecer que deste país também se deu a declaração de direitos conhecido como *Bill of right*, em 1689, que institucionalizou a separação dos poderes e que influencia as concepções e modelos de Estado até os dias atuais, singularizando-se por não depender da existência de uma constituição textualmente redigida para que o modelo de Estado constitucional inglês legitimamente prepondere e que seja acatado entre os seus integrantes (BARROSO, 2015, p. 29). Antonacci (2016, p. 153) comenta ainda que esta solidez do *rule of law*, do Estado inglês, é mais garantido pela “cultura política do país do que pelos arranjos institucionais. Ao que se vê, a Inglaterra logrou somar a cultura política à Constituição, de tal maneira que o governo e o sistema político se veem empenhados a se guardarem nos eixos da ordem constitucional”.

Os Estado Unidos focaram-se no conceito de *reign law* (Reinado da Lei), no respeito supremo aos preceitos constitucionais e, conseqüentemente, nas formas de se garantir e efetivar os direitos fundamentais. Na França, as leis produzidas pelo parlamento tomam maior importância prática que o texto constitucional, pois lá se entendia que as leis estão mais próximas da legitimidade da vontade popular. Na Alemanha, sobressaem-se das características em *Rechtstaat* (Estado de Direito), no qual o Estado Mínimo é concebido e nos limites do Estado Liberal de Direito que vê as formas de intervenção do Estado como riscos ao direito de propriedade e à liberdade, o que fez evoluir para a defesa da reserva legal como limite prévio à intervenção e à restrição de direitos.

Mayer (1903, p. 64) reforça a ideia de que o *Rechtstaat* não pode ser compreendido senão tendo as atividades da Administração (Estado) controladas pelo órgão judiciário. Liberati (2013, p. 23), ao citar Orlando (1897) e Ranelletti (1912), diz que o primeiro considera o Estado de direito como a necessidade de o Estado se conformar ao Direito, às necessidades e aos sentimentos de progresso civil e político. O alcance do Estado jurídico consiste na introdução

de normas e garantias e circunscrevem o exercício do poder político; normas e garantias que, reconhecidas pelo Direito, traduzem-se em direitos nos sujeitos tutelados.

Daí defluem as ideias e exigências de juridicidade; supremacia da constituição, direitos fundamentais, separação dos poderes e garantia de uma administração local autônoma, como nos diz Ferreira Filho (1987, p. 11-15):

O Estado de direito, na sua fórmula clássica, reflete uma longa e profunda tradição histórica, de que o *rule of law* é uma das expressões, e que data da Antiguidade. A expressão Estado de direito, porém, foi cunhada na Alemanha: é o *Rechtsstaat*. Aparece num livro de Welcker, publicado em 1813, no qual se distinguem três tipos de governo: despotismo, teocracia e *Rechtsstaat*. Foi igualmente na Alemanha que se desenvolveu, nos planos filosófico e teórico, a doutrina do Estado de Direito. Nas pegadas de Kant, Von Mohl e, mais tarde, Stahl lhe deram a feição definitiva. [...] O Estado de Direito, como tantas instituições do direito constitucional moderno, é uma versão racionalizada do *rule of law* inglês. Isto é bem claro no famoso. Segundo tratado do governo civil, de John Locke, no qual está a ideia de que o direito preexiste ao Estado (e o limita), como a de que a liberdade natural do indivíduo somente pode ser restringida pela lei (declarada, não criada, pelo legislador), lei que deve ser igual para todos e há de ter sua aplicação sob o crivo de juízes independentes. Entretanto, a exposição mais clara dos princípios diretores do Estado de direito está no pensamento político francês. Recorra-se a Montesquieu, no primeiro capítulo de seu mais célebre livro, para exprimir a base deste pensar: "As leis são, na significação mais larga, as relações necessárias que derivam da natureza das coisas." E aduz: "Neste sentido, todos os seres têm suas leis; a divindade tem suas leis; o mundo material tem suas leis; as inteligências superiores ao homem têm suas leis. Os animais têm suas leis; o homem tem suas leis." Não é fruto da *volonté momentanée et capricieuse* dos homens.

A ideia de Estado Social de Direitos evolui da concepção de um Estado voltado à defesa da segurança jurídica para a promoção da justiça, igualdade, efetivação dos direitos econômicos, culturais e sociais, acompanhado das liberdades individuais e políticas. Para cumprir com este processo evolutivo, agrega-se o conceito de democracia que, na modernidade, vem acompanhada com diversos contextos, a exemplo da evolução das formas democráticas deliberativas, participativas, tudo como resultante do desenvolvimento e alargamento das exigências das sociedades que defendem e adotam o princípio da soberania popular.

O Estado Social, nascido no século XX, como consequência do clamor das massas e dos desafios econômicos postos a seu cargo, é o Estado Social Material, aquele modelo de Estado historicamente determinado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e que veio superar o neutralismo e o formalismo do Estado Liberal. O adjetivo "social", dessa maneira, refere-se "à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social (MORAES, 2014, p. 275).

As constituições sociais são, em sua maioria, contemporâneas da segunda metade do século XX e do início e avanço da doutrina dos *checks and balances*²⁷, convivendo com a elevação das técnicas de controle da constitucionalidade, que mitigam a crença da sociedade de que apenas o processo legislativo, voltado para a criação das leis, as quais fossem suficientes para garantir a efetividade e complexidade dos direitos e promoção do interesse geral, especialmente aqueles direitos individuais agora acompanhados da complexidade dos direitos sociais. De certa forma, pressionados pela descrença da sociedade e, após o efetivo controle da constitucionalidade das leis, surge uma maior vinculação dos integrantes do poder legislativo aos limites contidos nas normas programáticas constitucionais e assim um maior respeito e adesão a preceitos legais voltados à promoção das garantias e da eficácia dos direitos sociais.

Há de se perceber, sob tal aspecto, a observação perspicaz de Vaz da Silva (1977, p. 35), que, ao versar o constitucionalismo social e a garantia e eficácia dos Direitos, assim se pronunciou:

[...] seria uma esquematização simplista a afirmação de que as Constituições do século XIX foram todas puramente liberais e as Constituições do século XX marcadamente sociais. Em quaisquer Constituições, nas mais diversas épocas, podem ser encontrados e pesquisados dispositivos concernentes à ordem social e econômica, cláusulas que explícita ou implicitamente definem o regime econômico-social pretendido pelos constituintes. A própria ausência de cláusulas sociais numa Constituição traduz a opção por determinado sistema. E esta ausência, é claro, não impede uma lenta construção jurisprudencial, nem emendas constitucionais, nem legislação ordinária – que irão, pouco a pouco, delinear, dentro do sistema constitucional, uma série de direitos sociais e trabalhistas, que passam a integrar o arcabouço econômico-social do país. De qualquer modo, o fato é que as Constituições do século XIX foram, de um modo geral, Constituições liberais (...) pouco ou nada diziam explicitamente quanto aos direitos sociais, limitando-se, quase sempre, apenas à organização política. Apenas em algumas Constituições surgem normas que se relacionam com o chamado problema social. [...].

O Poder Judiciário e o executivo também estão pressionados com estas mudanças. Neste, atenta-se para a excessiva judicialização dos direitos, das políticas públicas. Coube agora ao mesmo ser a última fala sobre a legalidade das ações dos governantes contrapostos por uma sociedade que litiga na busca por eficácia de um conjunto muito mais diversos de direitos. Sobre isso, disse Jorge Neto (2009, p. 22):

O poder judiciário assume a função não só de solucionar conflitos e interpretar as normas jurídicas, mas também vê-se impelido a construir e a fixar, no caso concreto, o sentido dessas normas e, conseqüentemente, conformar as políticas públicas determinadas ao Estado pelos comandos constitucionais.

²⁷ Trata-se, numa análise perfunctória, do que se conhece como sistema de freios e contrapesos que, há um só tempo, subsome a harmonia e independência entre os poderes (CAVALCANTE SILVA, 2011, p. 5)

Já o Executivo, que sempre se considera limitado pela escassez dos recursos, e assim fez surgir o modelo gerencial de governo, não consegue ser dinâmico e rápido o suficiente para dar as repostas eficientes que satisfaçam ao anseio da população num cenário democrático mais dinâmico e coparticipativo na gestão da administração pública. Daí as incongruências do Estado Social e Democrático de Direitos, onde os direitos fundamentais, econômicos, sociais e culturais, dentre outros, são tão exigidos e perscrutados. Sobre este tema, fala Scaff (2006, p. 152) sobre as limitações aos gastos públicos:

Estes também podem ser materiais, pois o uso de recursos públicos deve se dar de forma a permitir que os objetivos estabelecidos no Art. 3º da Constituição sejam alcançados. Roberto Alexy destacou que: é imprescindível que sejam realizados gastos públicos em direitos fundamentais sociais, a fim de permitir que as pessoas possam exercer sua liberdade jurídica obtendo condições de exercer sua liberdade real. Assim, os gastos públicos não permitem que o legislador, e muito menos o administrador, realize gastos de acordo com sua livre consciência, de forma desvinculada aos objetivos estatuídos no Artigo 3º da Constituição Federal. Para a implementação dos direitos fundamentais, é de se verificar a questão orçamentária, em que medida há disponibilidade de recursos públicos para custear os direitos sociais. Com a distribuição das competências, a Constituição Federal estabelece quais são as fontes de receita da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, bem como a repartição da receita entre os respectivos entes políticos da Federação. O próprio legislador constitucional indicou algumas situações (com finalidades específicas) cuja receita deverá estar vinculada e comprometida, devendo o gestor público se ater a elas, sob pena de improbidade administrativa.

O exercício da soberania popular, agora expandido, e as modernas formas democráticas exigem controle crescente por parte dos governantes, fazendo agregar no conceito de Estado Social e Democrático de Direito, um modelo que considera a adoção, evolução e resultados das políticas públicas e das formas que promovem a cidadania ativa que, para ser facilitada, prescinde e exigem a eficácia das legislações que tratem sobre a transparência pública. Assim, uma nova cultura se implanta, ela, se se inicia pela transparência ativa, continua com a transparência passiva e evolui para transparência proativa, formas defendidas e preconizadas nas leis de acesso à informação, enquanto tipologias desta cultura da transparência pública e exclusão da opacidade e do sigilo, que será abordada mais adiante.

Em pouco tempo, a concepção do Estado Social passa não só a defender os direitos sociais e a democracia, mais a possibilidade de intervenção do Estado nas atividades econômicas, como forma de promover o pleno emprego. Neste sentido, o economista Keynes (1988, p. 32) sustentou:

Embora essa teoria indique ser de importância vital o estabelecimento de certos controles sobre atividades que hoje são confiadas, em sua maioria, à iniciativa privada, há muitas outras áreas que permanecem sem interferência. O Estado deverá exercer

uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que socialização, algo amplo dos investimentos, será o único meio para assegurar uma situação aproximada do pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete.

Por fim, vale considerar que as ações do Estado Social e Democrático de Direito se entrelaçam com as ações das corporações empresariais e financeiras e das instituições democráticas e sociais, as quais, para tanto, interferem na regulação direta e indireta do mercado econômico, promovem políticas sociais e agora se submetem aos controles sociais, são crescentemente pressionados a disseminar sistemática e regularmente as informações públicas; recebem e respondem aos pleitos e pedidos por informações as mais diversas; comunicam seus resultados por meio do uso das tecnologias de informação, assim como promovem o governo e dados abertos, meios estes pelos quais também ouvem sugestões e críticas sob a condução dos integrantes dos governos e dos governantes. Estas são realmente mudanças culturais e administrativas ditas disruptivas na condução da administração, do agir e das políticas pública, que devem ser agora forçosamente absorvidas pelos que integram as estruturas e corpos funcionais do Estado Moderno.

Em virtude desses fatores institucionais, argumentamos que a política de dados abertos governamentais, enquanto política pública digitalmente mediada, apresentará um padrão de desenvolvimento incremental, a despeito da característica disruptiva das tecnologias da Era Digital.[...] O direito à informação atravessou um longo caminho desde sua garantia na Constituição Federal de 1988, até sua efetiva regulamentação com a edição da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), sob a coordenação da Controladoria-Geral da União (CGU). A LAI estabeleceu o acesso às informações públicas como regra; o sigilo, a exceção. Nesse sentido, criou mecanismos e procedimentos de atendimento às solicitações de acesso à informação pública (transparência passiva), bem como determinou informações mínimas a serem disponibilizadas à população sobre as atividades dos órgãos e das entidades públicas (transparência ativa). Nesse processo, observamos que a participação brasileira na Parceria para Governo Aberto não só acelerou o processo de tramitação da LAI no Congresso, mas também serviu à incorporação do referencial dos dados abertos no âmbito da política de acesso à informação. Em seus dispositivos, a LAI estabeleceu que as informações disponibilizadas de maneira proativa pelos órgãos públicos deveriam possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários. Indo além da transparência ativa, o Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a —Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, agregou à regulamentação da LAI na Administração Pública Federal (APF) a possibilidade de pedidos não só de acesso à informação, mas também de abertura de bases de dados. Contudo, vimos que o espaço aberto à aplicação discricionária das

hipóteses de sigilo e de exceção ao atendimento dos pedidos de acesso desafiam a obtenção de dados em formato aberto por meio da transparência passiva. Em especial, destacamos a disposição que sustenta negativas de acesso em virtude dos trabalhos adicionais requeridos para o atendimento da demanda, tendo em vista que a publicação de dados em formato aberto necessariamente envolverá esforços de limpeza, organização e, por vezes, anonimização das bases. A previsão de instâncias recursais em quatro níveis tampouco assegura o direito à informação, tendo em vista as decisões analisadas, que reiteraram as negativas proferidas pelos órgãos demandados (POSSAMAI, 2016, p. 262).

No Brasil, a constituição de 1988 se caracteriza por conceber um modelo de Estado Social e Democrático de Direitos, reconhece direitos sociais, a separação harmônica dos poderes da república, determina a implementação, condução e promoção de políticas públicas, a criação do Código de Defesa do Consumidor, positiva os direitos fundamentais, como educação, saúde, previdência social, acesso à justiça, promoção do emprego, lazer, segurança, moradia e defesa do consumidor, dentre outros direitos humanos garantidos por adesão posterior a tratados e convenções internacionais e pelo desenvolvimento e adoção de legislações infraconstitucionais que, para este estudo, reputa-se importante enumerar as legislações que implantaram a política de dados abertos e de acesso à informação com incentivo à participação popular e o controle social da atividade estatal. Lembrando que, dentre outros avanços na concepção do modelo constitucional, instituiu e implantação do Estado Social Democrático e de Direto brasileiro.

Na constituição do Estado Brasileiro, especificamente na ordem econômica e financeira, autoriza-se a intervenção do Estado por meios diretos e indiretos, especialmente para coibir abusos, incentivar a livre iniciativa à concorrência e à defesa do consumidor, dentre outros mandamentos ressaltados por Ferreira (2014, p. 21):

A intervenção do Estado na ordem econômica e social pode ser direta ou indireta. Na intervenção direta o Estado atua como agente econômico e pode ocorrer, de forma geral, de maneira concorrencial ou monopolística. Na modalidade concorrencial, o Estado ingressa na economia equiparado ao particular, como nos casos em que criar empresas públicas ou sociedade de economia mista. Já a instituição de monopólios estatais é uma modalidade de intervenção autoexplicativa. A intervenção indireta, por sua vez, dá-se por meio da regulação da economia, por exemplo, através da produção de normas, fomento, influência do poder de político. Outra questão delicada é a prestação de serviços públicos. Serviço público consiste no desenvolvimento de atividades com a finalidade de efetivar direitos fundamentais. Ponto esse em que difere de atividade econômica simples [...].

O Poder Executivo deixa de ser unitário e exclusivo para dar espaço a outros centros de decisão, a exemplo das agências reguladoras, que possuem um papel importante neste novo Executivo. Essas instituições são órgãos técnicos voltados para um determinado setor que atua junto ao governo, regulando a economia (FERREIRA, 2014, p. 23).

Por tudo que foi abordado até o presente momento, mesmo que de forma breve e limitada aos objetivos desta pesquisa, pode-se entender que o estado democrático social não se faz sozinho, ele prescinde da promoção do crivo político que promove as formas de participação cidadã e controle social ativo, pois, se o Estado Social Democrático de Direito não resolve todos os problemas, ao menos é uma forma de Estado bem inclinada a lidar com a complexidade das sociedades atuais e pode sim muito contribuir, quiçá até decisivamente, para o amadurecimento e promoção das condições mínimas voltadas à busca contínua das soluções dos conflitos estruturais, políticos, econômicos e sociais de que tanto precisa sociedade brasileira.

Não há como deixar de considerar os avanços dos mecanismos de participação contidos na legislação de acesso à informação adotada pelo Brasil. Os mecanismos de transparência pública ativa estão sendo aceleradamente implantados, usando-se do uso massivo das tecnologias de comunicação e de informação. O direito à informação é vital à democracia, de modo que, mesmo que alguns lembrem que a constituição o garantisse, a ausência de lei específica para discipliná-lo retardou sua efetiva implantação. Permaneciam arraigadas à cultura do sigilo, o entendimento de que as informações públicas deveriam ser guardadas e protegidas, sustentava-se no fato de que, qualquer indagação era motivo de desconfiança, de maneira tal que se indagava quase sempre o motivo dos questionamentos e dos interesses envolvidos na busca pela informação. Pensava-se, primariamente, no uso descontextualizado das informações públicas e que os cidadãos ou interessados seriam incapazes de compreender as informações solicitadas.

1.6.2 A abrangência do conceito informação e o dever de informar sobre o consumo

Ao tratar sobre a abrangência do conceito de informação como direito fundamental, constata-se que o texto constitucional traz um conteúdo semântico de interpretação multiforme e heterogêneo. A informação é gênero do qual derivam várias espécies.

O Art. 5º da CF/88, em três momentos distintos, faz referência ao direito à informação (XIV, XXXIII e LXXII²⁸). De forma perfunctória, temos os dois primeiros como expoentes da dimensão coletiva do direito à informação, enquanto o último, em sentido diametralmente oposto, é a expressão do direito personalíssimo do titular. (MATOS, 2008, p. 92)

28 Art. 5º CF/88 [...] Inciso XIV - e assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (dimensão coletiva); XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011) (dimensão coletiva); XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; (PNRC+ INFORMAR); LXXII - conceder-se-á *habeas data*: (expressão do direito personalíssimo do titular).

Esta distinção se faz necessária ao prévio entendimento de que, neste trabalho, será abordada a informação em seu caráter mais coletivo, público, característico das informações pertinentes à transparência pública positivada na legislação que versa sobre a condução da PNRC enquanto política pública de Estado.

É estratégico delimitar que, para este estudo, tratar-se-á, com especificidade, sobre as informações pertinentes à condução da PNRC pelos órgãos que integram a esfera federal de governo, em especial aquelas resultantes da obrigação de transparência ativa conforme normas cogentes da LAI, da adesão do Brasil ao governo aberto e demais comandos legais do ordenamento jurídico pátrio, enquanto Estado Democrático e Social de Direitos.

Ao direito fundamental à informação, está relacionado o subprincípio do dever de informar do qual deriva a transparência pública. Descumprir este mandamento, no tocante às relações de consumo, significa atingir não apenas aos partícipes ou interessados desta ou daquela relação jurídica, mais que isto configura infringir regra normativa de caráter público, político, jurídico e social, face ao entendimento de que a informação é bem de natureza transindividual, difusa e pública.

Nas relações contratuais de consumo, os deveres de informar, do agir de boa-fé e da ética coexistem mesmo antes, como também durante e até depois das tratativas, celebração, vigência e término dos contratos e acertos inerentes ao consumo, sobrevivendo responsabilidades sobre os envolvidos e sobre os agentes públicos ou privados que integram o objeto da PNRC.

O dever de informar funciona como mecanismo de controle legal do equilíbrio da relação entre fornecedores e consumidores. Embora se localize na etapa pré-contratual, desde logo condensa todos os elementos característicos de uma relação jurídica obrigacional, pois temos as partes - credor (consumidor) / devedor (fornecedor), a prestação positiva (dar /prestar informação) do fornecedor, o vínculo jurídico, e ainda a responsabilidade oriunda da inexecução da obrigação (MATOS, 2008, p. 92).

Os contratos de consumo estão precipuamente investidos da função social que lhes compete, enquanto princípio constitucional inafastável a reger as relações econômico-sociais inseridas no contexto da promoção da harmonia dos interesses no mercado de consumo, que exige a efetividade do dever de informar correspondente do direito de ser informado, especialmente por órgãos públicos cujos saberes e informações são custeados pela sociedade, portanto, a elas se destinam e, por fim, pertencem.

Excetuam-se, apenas, os dados ou informações que, por contingenciamento legal, haja sido previsto a não divulgação plena, cujas razões deverão ser, obrigatoriamente, motivadas, conforme disciplina a LAI. É a cultura da máxima divulgação que se perfaz pela

conectividade, adesão à cultura dos dados abertos através da internet, respeitando-se os limites da segurança nacional, da dignidade humana, da intimidade e vida privada das pessoas.

Semelhantemente a CF/88, o dever de informar também é disciplinado no CDC/90, em aspectos diferenciados e múltiplos. O CDC trata sobre a informação integrada ao dever de informar, previsto nos arts. 4º, IV, 8º, parágrafo único e 9º, sendo que traz a previsão de responsabilização civil dos integrantes das relações de consumo transgressores desta obrigação nos arts. 12 e 14, devendo, este dever legal, ser cumprido de modo transparente e cognoscível, conforme previsão do art. 46, por ser complementar e crucial à promoção da defesa do consumidor, da livre concorrência e à condução democrática das políticas públicas e ao equilíbrio socioambiental.

1.7 Da Transparência Pública Ativa enquanto Informação Qualificada da PNRC

A transparência pública é espécie de informação qualificada. Desta forma, implantar a transparência ativa na condução da Política Nacional das Relações de Consumo significa oportunizar a conscientização da sociedade para a urgência de participar ativamente na condução das políticas públicas econômicas e sociais e, assim, interferindo de forma cidadã nos rumos do Estado.

Para os limites deste trabalho, cabe frisar a dimensão crescente que os conceitos e diretrizes da transparência pública e da harmonia das relações de consumo vêm, progressivamente, assumindo nas legislações consumeristas e, em especial, na legislação brasileira.

A amplitude do fomento da transparência nas relações de consumo não fica mais jungida às informações características das tratativas contratuais entre consumidores e fornecedores, nem limitada às meras obrigações de informar sobre as singularidades dos produtos ou serviços, suas qualidades, limites de uso, quantidades, durabilidade, desempenho, assistências técnicas ou, até mesmo, dos seus efeitos colaterais ou deletérios.

A transparência envolve todos os partícipes da relação de consumo. Inclusive, também, assevera-se agora o direito de acesso à transparência ativa e passiva dos órgãos governamentais responsáveis pela condução da Política Nacional das Relações de Consumo que, concomitantemente, devem primar pela harmonia e proteção dos interesses econômicos, isto de modo a se alcançar o respeito à dignidade humana, à saúde, à segurança e, desta feita, garantindo o direito fundamental à informação, de forma acessível, clara, cognoscível e facilmente reutilizável.

Portanto, o alcance e significado jurídico do termo transparência, contido no art. 4º. do CDC, deve ser, significativamente, ampliado, entendendo-se que os mecanismos de transparência pública são formas de transmissão, disponibilização de informações estratégicas para a fluidez do mercado de consumo, pois é decorrência do princípio basilar do Estado Democrático de Direito.

Não mais se justificam os comportamentos próprios da cultura do segredo, por meio da opacidade que, outrora, privaram a sociedade e o mercado de consumo das estatísticas, métricas e avaliações qualitativas e quantitativas sobre os incidentes ocorridos no decorrer das relações jurídicas de consumo. Cabe, portanto, aos gestores da política pública nacional consumerista, assim como a todos que dela participam ou venham participar, o entendimento prévio de que a colaboração na implementação, condução ou coordenação desta estratégica política pública exigirá sintonia com a cultura da transparência, respeito à cidadania ativa, e fluxo crescente de demandas informacionais sobre os produtos, serviços, estratégias políticas e administrativas que persigam os fins buscados por esta lei.

A transparência está, indissociavelmente, ligada aos sentimentos de confiança e proteção do consumidor. Ao se tratar da transparência pública ativa, o que se espera é que os gestores desta política cumpram regularmente com sua obrigação de informar ao mercado e a todos os interessados sobre a regularidade, demandas, incidentes, tempo necessário de respostas, fornecedores reclamados, resultados alcançados, tempo e modo disponíveis para resolução de conflitos a exemplo das técnicas de conciliação, mediação e arbitragem.

Somente assim, a harmonia entre os consumidores e fornecedores poderá ser fluidificada, especialmente quando as demandas se concentram em setores econômicos e estratégicos da vida pós-moderna, a exemplo de telecomunicações, setor bancário e financeiro, serviços essenciais como fornecimento de energia, água, saneamento, transporte, saúde, dentre outros.

Já no inciso II do art. 4º do CDC (BRASIL, 1990), menciona-se ação governamental no sentido de defender efetivamente o consumidor. Aqui, vale lembrar que a ação administrativa governamental se materializa através da ação coordenada pela esfera federal de poder, mas isto não exclui as indispensáveis ações realizadas no nível estadual e municipal, especialmente quando somadas as instituições associativas voltadas a este fim. Enfaticamente, há de se registrar que os mecanismos de transparência pública lhes são obrigatórios, integram direitos dos envolvidos da relação de consumo e são inafastáveis por tratativas entre as partes, especialmente quando se tratar de entidades que recebam recursos públicos ou convênios direcionados a defesa do consumidor.

Conforme alerta Efing (2012, p. 63), o princípio da informação é crucial para o desenvolvimento da política internacional de proteção das relações de consumo:

Quanto ao princípio da informação, pode ser considerado a mais importante baliza norteadora das regras inerentes política internacional das relações de consumo, devido a sua importância no sistema de defesa do consumidor. A educação caminha junto com a informação, e estas almejam a efetiva proteção e defesa do consumidor. Desta forma, quanto mais desenvolvido o sistema educacional, maior a possibilidade de se concretizar o fim pretendido por estes institutos. À medida que a sociedade de consumo passa a ser informada, suas chances de defesa e obtenção de tutela aumentam em proporção igual ou superior.

No inciso III, do art. 4º do CDC (BRASIL, 1990), a Defesa do Consumidor aparece como Princípio da Ordem Econômica. Ora, também, aqui, a transparência pública se faz indispensável. É sabido que uma ambiência de transparência ética nos negócios reflete a dinamicidade da ordem econômica. A regular propagação das informações públicas inerentes ao mercado de consumo fomenta uma cultura da transparência entre os próprios envolvidos, nas tratativas e trocas características do meio econômico. Desta forma, o grau de certezas ou incertezas, que são ponderadas nas decisões de consumo e de investimento, podem ser influenciadas pelos níveis de transparência pública ativa disponibilizada pelo governo, especialmente na esfera federal, que tem como atribuição a coordenação da Política Nacional das Relações de Consumo.

Promover a Defesa do Consumidor passa, inelutavelmente, pela pré-condição de melhor informá-lo. Neste raciocínio, as informações disponibilizadas pelos mecanismos de transparência ativa são justamente aquelas das quais mais fácil e, prontamente, pode-se valer o consumidor quando conjectura a realização de negócios, especialmente aqueles cujos objetos econômicos da relação jurídica são bens ou serviços de maior valor agregado econômica e financeiramente.

Cabe aqui ainda ressaltar que o inciso III, do art. 4º do CDC (BRASIL, 1990), faz menção à necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, desta forma, há que se promover os meios para que os consumidores e fornecedores acompanhem o desenvolvimento das ferramentas tecnológicas voltadas à comercialização dos produtos e serviços, até mesmo nos modos eletrônicos de consumo.

As informações pertinentes ao mercado eletrônico de consumo exigem maior esforço para Alfabetização Midiática e Informacional (AMI)²⁹. Não há como dissociar a

²⁹ É uma base para aumentar o acesso à informação e ao conhecimento, intensificar a liberdade de expressão e melhorar a qualidade da educação. A AMI descreve as habilidades e as atitudes necessárias para valorizar nas sociedades as funções das mídias e de outros provedores de informação, incluindo aqueles na internet, bem como

educação e informação de fornecedores e consumidores quando se objetiva melhorar a dinâmica do mercado de consumo. O insumo informação é basilar para tomada de decisões e a transparência ativa pode colaborar decisivamente para popularizar, disseminar, publicizar os resultados e avaliações pertinentes ao mercado de consumo.

Os mecanismos de transparência ativa podem também colaborar decisivamente para o estabelecimento, adesão aos mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo a exemplo das técnicas de conciliação, mediação e arbitragem, conforme preceitua o item V do art. 4º do CDC (BRASIL, 1990).

O objeto da primeira parte do inciso V, em pauta, refere-se à preocupação cada vez mais evidenciada junto aos próprios produtores/fornecedores de produtos e serviços, no sentido de se amoldarem aos padrões de qualidade já referidos, ainda que sem caráter compulsório, o que certamente lhe aumentará o prestígio junto aos seus consumidores. Já a segunda parte do citado do dispositivo fala em mecanismos alternativos de conflitos de consumo [...] E nessa direção é que operam os serviços de atendimento ao consumidor (SACs). Interessante salientar, neste aspecto, que referidos serviços não servem apenas de canais de reclamações para os consumidores insatisfeitos. Têm servido, igualmente, como via de marketing direto, sobretudo quando os consumidores, fiéis aos produtos ou serviços em questão, comunicam-se com seus SACs para, longe de reclamar, sugerir mudanças nos mesmos, o que é certamente levado a sério pelos respectivos fornecedores (FILOMENO, 2010, p. 15-16).

Agora, no âmbito econômico e consumerista, coexistem, simultaneamente, diversos mecanismos digitais de resolução de conflitos, mecanismos estes tratados no capítulo a seguir. Neste tópico específico, cabe ressaltar que a divulgação pelos mecanismos de transparência ativa dos resultados alcançados por estes modos e métodos alternativos para a resolução de conflitos de consumo, em si, já contribuem para que os fornecedores venham, efetivamente, a aderir e se utilizar corretamente destas ferramentas e métodos alternativos, sempre com o intuito de melhorar a eficácia econômica e social das relações transacionais entre fornecedores e consumidores, constitucionalmente acompanhadas e incentivadas pelo poder público ao estimular o desenvolvimento tecnológico da ordem econômica, através da atividade de fiscalização e de controle de negócios e setores estratégicos como preceitua o item VI.

Já no item VII, do art. 4º do CDC (BRASIL, 1990), têm-se a racionalização e melhoria dos serviços públicos. Esta mudança somente é possível pela qualificação contínua dos mecanismos de transparência que digam sobre os resultados alcançados na condução das políticas públicas:

para encontrar, avaliar e produzir informações e conteúdos midiáticos; em outras palavras, apresenta as competências fundamentais para que as pessoas participem de maneira eficaz de todos os aspectos do desenvolvimento (UNESCO, 2016, p. 5).

O inciso VII do Art. 4, sob comento, fala da racionalização dos serviços públicos. O alcance deste dispositivo é dúbio. Realmente, quando se fala da relação de consumo o que se tem em vista são os chamados serviços públicos “UTI SINGULI”, ou seja, prestados e colocados à disposição dos consumidores de modo geral, pelo próprio Poder Público, ou então por empresas concessionárias ou permissionárias, mas remuneradas mediante uma tarifa ou preço público (água e esgotos, transportes coletivos, energia elétrica, telecomunicações, gás, combustíveis, etc.). Já os serviços públicos “UTI UNIVERSI” são aqueles prestados pelo Poder Público (educação e saúde públicas, construção e manutenção de parques e praças de esportes públicos) e remunerados indiretamente mediante recolhimento de tributos, de forma geral (impostos) ou específicas (taxas e contribuições de melhorias). Ora quer-nos parecer que o dispositivo em pauta, assim com o Art. 22 do código de defesa do consumidor, referem-se, especificamente, aos primeiros, já que este último dispõe o seguinte: “Art. 22 - Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias ou permissionárias ou sobre qualquer obra de empreendimento, são obrigados a oferecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos (FILOMENO, 2010, p. 16-17).

No item VIII, do art. 4º do CDC (BRASIL, 1990), assevera-se que a dinâmica do mercado de consumo é irrefreável, sua complexidade se eleva com o uso das tecnologias da informação e comunicação. Tal constatação obriga os gestores, e os demais envolvidos no mercado de consumo, a que olvidem constantes esforços no sentido de descomplexificar, melhor compreender e estudar as múltiplas e velozes modificações e técnicas de comercialização, que se inserem no mercado de consumo.

Ainda sobre este item VIII do art. 4º CDC (BRASIL, 1990), as ferramentas de transparência pública ativa muito podem colaborar ao antecipar informações estratégicas sobre a condução da política nacional de consumo e sua inovação, percalços, incidentes e soluções. As informações disponibilizadas regularmente devem primar pela fácil compreensão dos interessados, daí a importância de que os dados sejam explicitados em relatórios e cartilhas, que torne a linguagem acessível e próxima da realidade dos consumidores. A transparência ativa não pode ser apenas compreendida como uma mera divulgação de informações eivadas com terminologias próprias das diversas áreas e formações que se debruçam sobre o estudo do mercado, do ato de consumir e dos riscos e fatores inerentes ao ato de empreender ou de fornecer produtos e/ou serviços ao mercado consumerista.

Cumprido ressaltar o princípio do poder estatal, que se traduz na indiscutível relevância que este dever tem para assegurar as garantias contidas no CDC, agora, elevada à condição de princípio fundamental constitucional atrelado, de forma geral, à ordem econômica. Daí porque conclui-se que é um dever do Estado a garantia de sua efetiva realização. Neste sentido, Filomeno afirma que:

A referida preocupação do estudo constante das modificações do mercado de consumo é objeto não apenas da ciência de marketing, como também dos institutos públicos de estatísticas, que levem em conta todos os fatores da economia, dentre os quais os

salários (poder aquisitivo da população), tributos incidentes sobre os diversos produtos e serviços, níveis de emprego e consequentes providências no sentido de melhoria do primeiro e grande fator, que é o poder aquisitivo da população, redução da carga tributária, bem como outras metas da política econômica do País (FILOMENO, 2010, p. 17).

Para tanto, o texto constitucional abre a lente estatal, a instituição de instrumentos eficazes à tutela dos interesses dos consumidores, ainda que na forma de organismos de defesa do consumidor, juizados especiais, entidades fiscalizadoras das relações de consumo, a exemplo das agências reguladoras, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Banco Central do Brasil (BACEN) e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), sem se esquecer do incentivo à criação das Organizações Não Governamentais (ONGs) e das Associações de Defesa dos Consumidores, das quais são exemplos: a) Associação de Defesa do Consumidor (ADECON), b) Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), c) Associação de Defesa e Orientação do Cidadão de Curitiba (ADOC), d) Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON) e o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC) organização não governamental de abrangência nacional, que congrega esforços de cooperação de diversas entidades cíveis, que têm como similaridade e missão política institucional a promoção à defesa dos interesses dos consumidores no Brasil, através de articulações, parcerias e ações conjuntas.

Para implantar e desenvolver a política pública prevista, e analisada anteriormente, o CDC, em seu art. 5º (BRASIL, 1990), enumera, de forma exemplificativa e não exaustiva, os instrumentos a serem implementados pelos executores governamentais e atores sociais desta política pública:

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros: I - Manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente; II - Instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público; III - Criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo; IV - Criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo; V - Concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

Previu-se, com estes instrumentos, que as atividades de planejamento e execução devem ser desenvolvidas por instituições incumbidas da sua efetiva condução. Estrategicamente, os legisladores do código pensaram a criação de modelos institucionais que promovessem as mais diversas formas de acesso à justiça e aos órgãos administrativos em geral,

tanto pelos consumidores como pelos demais envolvidos nas relações jurídicas econômicas, e sociais de consumo:

Nos anos 80 e 90, houve um *intervencionismo* cada vez maior do Estado nas relações contratuais, no intuito de relativizar o antigo dogma da autonomia da vontade com as novas preocupações de ordem social e com a imposição de um novo paradigma, o princípio da boa-fé objetiva. É o contrato como instrumento a disposição dos indivíduos na sociedade de consumo, mas, assim como o direito de propriedade, agora é limitado e eficazmente regulado para que alcance a sua *função social*. O CDC é fruto deste pensamento intervencionista, e, surpreendentemente, o novo Código Civil também traz algumas autorizações de intervenção no conteúdo dos contratos, principalmente através de suas cláusulas gerais autorizadoras de concreção pelos juízes. V. também controle administrativo e penal, nos artigos comentados adiante (MARQUES, 2006, p. 167).

Determinou-se a criação de órgãos policiais especializados na aferição e investigação sobre os crimes pertinentes à violação da ordem econômica no que concerne aos direitos dos consumidores. Soma-se, a esta estrutura, a previsão de que fossem instituídas varas especiais e órgãos do poder judiciário com a especificidade de dirimir litígios judicializados e sobre os quais se discutissem o reconhecimento de direitos ou matérias referentes às infrações pertinentes às condutas proibitivas aos que integram o mercado consumerista:

O Art. 5 do CDC estabelece os instrumentos para realização destas políticas ou destes objetivos, afirmando que, “para execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o Poder Público com os seguintes instrumentos”; “assistência jurídica, integral e gratuita, para o consumidor carente”; “Promotorias de Justiça de Defesa do Consumido, no âmbito do Ministério Público”; “delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo”; “Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para solução de litígios de consumo”; e estímulos às “Associações de Defesa do Consumidor” Em resumo, as leis de função social caracterizam-se por impor as novas noções valorativas que devem orientar a sociedade, e por isso optam, geralmente, em positivar uma série de direitos assegurados ao grupo tutelado e impõem uma série de novos deveres imputados a outros agentes da sociedade, os quais, por sua profissão ou pelas benesses que recebem, considera o legislador que possam e devam suportar estes riscos. São leis, portanto, que nascem com uma árdua tarefa de transformar uma realidade social, de conduzir a sociedade a um novo patamar de harmonia e respeito nas relações jurídicas. Para que possam cumprir sua função, o legislador costuma conceder a estas novas leis um abrangente e interdisciplinar campo de aplicação assim como impor uma lista de direitos básicos ao sujeito tutelados (BENJAMIM & MARQUES, 2010, p. 376).

Buscando envolver a sociedade, os movimentos sociais e as diversas formas associativas que promovem a participação ativa na concepção, implementação, condução e avaliação da política de consumo do Brasil, o inciso V do art. 5º do CDC (BRASIL, 1990), autoriza a concessão de estímulos voltados à criação e desenvolvimento de associações direcionadas à promoção da causa da defesa dos direitos dos consumidores.

Dispondo sobre a perspectiva da formulação da Política Nacional das Relações de Consumo, a atividade de regulação do Estado, bem como da importância da participação de entidades estatais e representativas da sociedade, Filomeno (2011, p. 74-75) afirma:

Dentro ainda da perspectiva da Política Nacional das Relações de Consumo, cabe ao Estado não apenas desenvolver atividades nesse sentido, mediante a instituição de órgãos públicos de defesa do consumidor, como também incentivando a criação de associações civis que tenham por objeto referida defesa. [...]. No campo da ação efetiva no mercado, cabe ao Estado regulá-lo, quer mediante a assunção de faixas de produção não atingidas pela iniciativa privada, quer intervindo quando haja distorções, sem falar-se no zelo pela qualidade, segurança, durabilidade e desempenho dos produtos e serviços oferecidos ao público consumidor.

Em conjunto, estes instrumentos de política pública são estratégicos para a promoção da cidadania participativa, de forma a integrar a população às decisões governamentais que são tomadas pelos administradores públicos em nome, causa ou benefício dos administrados. Nesta situação específica, faz-se indispensável a aproximação do direito do consumidor, da sua política protetiva e das previsões contidas nas leis que determinam a abertura de dados e a divulgação de informações, especialmente pelos mecanismos de transparência pública ativa.

Advém esta constatação da premissa de que o direito à informação e à educação somente se viabilizarão com a adoção de medidas que facilitem o acesso às informações administrativas, sendo os meios de transparência ativa indispensáveis para a divulgação, estudo, discussão e avaliação dos resultados dos fenômenos sociais e jurídicos que permeiam a necessidade, eminentemente humana, de consumir, de forma mais tutelada e acompanhada do entrelaçamento de forças do setor administrativo Estatal e das instituições associativas e não governamentais regularmente estimuladas e fomentadas pela lei, ao reconhecer os relevantes serviços prestados pelos órgãos e entidades associativas característicos dos movimentos sociais organizados.

Analisando-se o complexo arranjo institucional, apresentado anteriormente, percebe-se que o mesmo envolve as diversas esferas de poder: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e os três poderes da federação: Executivo, Legislativo e Judiciário. Todo este arcabouço jurídico institucional ficou incumbido de implantar, nos limites específicos de sua atuação, as regras inaugurais e duradouras da proteção e defesa do consumidor que afastavam, de vez, a visão exageradamente centrada no *pacta sunt servanda*³⁰ e iniciam um período jurídico

³⁰ *Pacta sunt servanda* (do Latim Literal "Servo quem assume pacto"): é um brocardo latino que significa "os pactos assumidos devem ser respeitados" ou mesmo "os contratos assinados devem ser cumpridos". Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Pacta_sunt_servanda>. Acesso em: 10 jun. 2017.

de mais dirigismo estatal caracterizado pelo intervencionismo nas relações contratuais agora mais direcionadas e em sintonia com as exigências de um Estado de matriz democrática e social de direitos.

Prosseguindo a análise sobre a Política Nacional das Relações de Consumo e as crescentes exigências sobre a implantação da cultura da transparência, percebe-se que todas as instituições citadas nos art. 5º do CDC (BRASIL, 1990), devem também corresponder às exigências do CDC, que determinam a regular divulgação de relatórios de atividades, boletins explicativos, sempre com intuito de tornar possível a participação social no controle dos que executam essas políticas, bem como sugerir mudanças e influir nas suas decisões estratégicas, o que indica a promoção de ambiências próprias e características da democracia participativa.

O mandamento constitucional, contido no art. 5º, inciso XXXII (BRASIL, 1990), determina que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” que, sistemicamente, deve ser interpretado de maneira interligada e conexa com a abrangência dos direitos contidos no mandamento constitucional do art. 5º, inciso XXXIII, ao mencionar que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Neste mesmo raciocínio sistêmico, integra-se o comando constitucional contido no art. 170, IV e V, que estabelecem a defesa do consumidor e a livre concorrência como princípios da ordem econômica que, também, dialogam com os princípios explícitos da administração pública contidos no art. 37 da CF (BRASIL, 1988), sendo eles legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Aos comandos constitucionais acima descritos se agregam as exigências do princípio constitucional da transparência pública, da ética e do direito de acesso às informações que agora devem ser publicizadas pelo uso preferencial das modernas tecnologias voltadas à clareza e à agilidade dos mecanismos de comunicação e informação.

O diálogo das fontes legislativas fica claro ao se perceber o alcance e entendimento do texto do art. 7º do CDC (BRASIL, 1990), que é um sistema permeável, poroso e interconexo aos diversos ramos do Direito. O CDC é codificação aberta, cujos direitos nele previstos não afastam nem excluem a incidência de outros oriundos da legislação interna ordinária ou de tratados e convenções internacionais. O entendimento aqui esboçado é o de que o direito do consumidor materializa um sistema de tutela especial que não afasta nem se indispõe com a eficácia de outras normas dirigidas à consecução de seus objetivos:

O art. 7 não aparenta, mas surge como guardião ainda maior dos interesses do consumidor. Embora não seja explícito, ao assinalar que os direitos previstos na Lei 8.078 de 1990 não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais, legislação interna, em verdade está expandindo a natureza protetiva da lei em favor do consumidor. Neste sentido, partindo do princípio protetivo que norteia a Lei consumerista, todas as normatizações técnicas, tratados internacionais, leis ordinárias, devem ser utilizadas e interpretadas de forma a garantir ainda mais os interesses do consumidor. Qualquer interpretação diminuta, ou desígnio de reduzir o amparo que a Lei 8.078/90, confere ao consumidor, mesmo que advindas de tratados, convenções, leis etc. devem ser afastadas, prevalecendo a aplicação da legislação que melhor resguardar e proteger os interesses e direitos do consumidor. Este é o entendimento do STJ (Superior Tribunal de Justiça) no Resp. (AgRg no Ag 903969 / RJ; Ministro SIDNEI BENEI; DJe 03/02/2009), que decidiu pela aplicação do Código de Defesa do Consumidor em detrimento da Convenção de Varsóvia, justamente por se tratar de lei mais favorável ao consumidor no caso concreto (AZEVEDO, 2017, p. 1).

Deflui, do acima exposto, o entendimento de que a transparência pública ativa, passiva e proativa se insere como estratégico direito do consumidor e dos interessados na harmonia das relações de consumo e dos princípios inseridos na ordem econômica. A condução da política pública nacional da relação de consumo interessa a estes atores políticos, econômicos e sociais, ademais, como assevera o próprio texto do *caput* do art. 7º do CDC³¹, as legislações internacionais, adotadas e reconhecidas pelo Brasil, consubstanciam a expansão da vigência dos direitos protetivos aos consumidores, bem como sua amplitude e eficácia que, também, elevam-se pelo entrelaçamento de políticas públicas, que foram, inicialmente, concebidas por influentes parcerias e organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Parceria para Governo Aberto ou *Open Government Partnership* (OGP), e, posteriormente, adotadas pela legislação do Brasil, como consequência da sua integração internacional a estes organismos, cuja adesão o fez reconhecer os seguintes direitos, princípios e compromissos: 1. Transparência 2. Participação Cidadã 3. *Accountability* e 4. Tecnologia e Inovação.

Reconhecendo com ainda mais força coativa ao teor do *caput* do art. 7º do CDC (BRASIL, 1990), o seu parágrafo único determina que, no caso de ofensas ao conjunto de normas disciplinadoras e protetivas dos partícipes da relação de consumo, em sendo as mesmas perpetradas por mais de um autor, a solidariedade de todos os ofensores ao responderem

³¹ Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade. Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

conjuntamente pela reparação dos danos porventura causados por infrações as normas de consumo.

Além da responsabilidade objetiva do fornecedor de produtos e serviços, que direciona as relações de consumo, o parágrafo único do artigo 7º apresenta a responsabilidade solidária entre os fornecedores, notadamente quando se verifica a participação direta ou indireta na relação de consumo ou que, de algum modo, vieram a interferir no processo econômico, contribuindo em qualquer fase, seja na produção, oferta, distribuição, ou comercialização. Pela ótica do CDC, a análise do caso concreto para atribuir a solidariedade na responsabilidade fica em segundo plano (irrelevante) e não se sobrepõe aos interesses e direitos do consumidor, uma vez que pelo simples fato de haver relação de consumo resta caracterizada a solidariedade dos fornecedores frente ao consumidor. Em suma, confere ao consumidor a possibilidade e/ou faculdade de acionar/receber de qualquer um dos fornecedores o direito pleiteado. No caso de recebimento parcial, realizado por apenas um dos coobrigados, caberá ao consumidor cobrar os outros coobrigados da relação de consumo, ou o mesmo que já adimpliu sua cota parte, posto que este fica vinculado (solidariamente) a integralidade da dívida ou direito do consumidor (AZEVEDO, 2017, p. 1).

Neste caso, quando mais de uma instituição governamental, órgão público ou funcionário deixar de cumprir com as exigências de transparência pública, deverão responder, solidariamente, pelos atos que infrinjam o direito constitucional à informação, pelo descumprimento aos demais direitos reconhecidos pelas normas do CDC ou, também, pelo desrespeito às normas internacionais ratificadas pelo Brasil e pertinentes às garantias reconhecidas no sistema protetivo consumerista.

Ao se analisar brevemente os textos dos artigos anteriormente apresentados, ambos pertinentes à Política Pública da promoção e regulamentação das relações de consumo, logo observa-se sua imbricada relação com o texto constitucional, especificamente, no que tange aos direitos fundamentais da informação e educação, bem como dos princípios constitucionais que regem a livre concorrência, a iniciativa econômica e a promoção da política pública Estatal da defesa do consumidor.

Estes comandos legais estão inseridos no texto do art. 170 da CF/88, que, somados às demais previsões inseridas nos Arts. 4º, 5º e 7º do CDC (BRASIL, 1990), interferem, sistemicamente, na criação e implantação de políticas públicas voltadas ao fomento e a promoção do consumo de forma sustentável, respeitando-se, também, os direitos advindos da legislação infraconstitucional, da qual são exemplos a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Dados Abertos, a lei que trata da participação popular nas políticas públicas, dentre outras:

O art. 7 do CDC é uma interface permeável do CDC com o sistema do direito civil. É uma cláusula de abertura deste microssistema, que não deseja ser exaustivo. O mandamento constitucional de proteção ao consumidor (Art.5, XXXII da CF/1988) deve ser cumprido por todo o sistema, em diálogo das fontes, e não somente pelo

Código de Defesa do Consumido, mandado elaborar pelo Art.48 do ADCT. O chamado “direito do consumidor” tem muitas fontes legislativas, tantas quantas assegurarem as leis ordinárias, os tratados, os princípios gerais e os costumes. Em resumo, sempre que outra lei assegure algum “direito” (não um dever!) para o consumidor, esta lei pode somar ao CDC, ser incorporada na tutela especial, ser recebida pelo microsistema do CDC e ter a mesma preferência no trato das relações de consumo que o CDC (MARQUES, 2004, p. 220).

É neste ambiente de transformação que o reconhecimento constitucional da defesa do consumidor ocorre, e, portanto, dotado de natureza principiológica. Ademais, a tipologia contratual, na qual são inseridas as relações de consumo, fomenta a adesão às condições gerais dos contratos, os quais são padronizados e previamente predispostos. É uma configuração contratual destinada a atender as exigências do mercado, de maneira a atingir o maior contingente de pessoas em espaços de tempo reduzidos, características próprias de uma sociedade massificada e globalizada.

Nessa sociedade de consumo, o comércio e as novas formas de aquisição de produtos e serviços também se efetivam pela forma virtual, assim como nos revela Marques (2004, p. 60-61),

As relações contratuais de consumo do comércio eletrônico são típicas da pós-modernidade. Efetivamente, nada mais moderno que as relações virtuais, desmaterializadas, que envolvam uma pluralidade de agentes, típicas da sociedade de informação, fluidas, rápidas, visuais, interativas, simultâneas, despersonalizadas, entretanto, globalizadas e culturalmente niveladas, atemporais, internacionais, desterritorializadas, típicas de uma econômica pós-fordista do serviço, do fazer, do imaterial, do desregulado, do terceirizado, do individual.

Em face da crescente diversidade social, deve-se ter um olhar técnico generalista e integrador quanto às políticas públicas, entendendo-se, previamente, que, para a implementação, regulação e execução de qualquer política pública nacional, desejável e esperado, é preciso que a mesma seja pertinente a um conjunto formado por outras políticas públicas nacionais, as quais lhe são igualmente integradoras dos seus respectivos planos, programas, projetos, diretrizes, princípios, atividades, ações, objetivos e metas.

A integração aqui esperada coaduna-se com o fito de se promover, através das políticas públicas, um conjunto de prioridades eleitas pela sociedade e, assim, se efetivar a promoção do bem comum, em que tais políticas públicas se perfaçam.

Daí o entendimento do autor Bittar (2001, p. 203), que, há muito, mencionou a sistematicidade inerente à Política Nacional das Relações de Consumo preconizada pelo CDC. Refere-se o autor à necessidade singular do prévio entendimento ideológico inserido na Política Pública Nacional de Consumo que, inegavelmente, sofre a influência e deve ser influenciadora

das demais políticas públicas nacionais com que tenha sintonia, dentre várias citam-se: a) política nacional de desenvolvimento; b) política nacional de educação; c) política nacional de incentivo ao respeito dos direitos fundamentais; d) política nacional da cultura empresarial e consumerista; e) política nacional de estudos, informação e divulgação de dados do setor; f) política nacional de fiscalização e efetivação de direitos neste setor; g) política nacional da participação social; h) política nacional dos dados abertos.

A complexidade inerente à sociedade de consumo e da informação, exige dos Estados cada vez mais preocupação legislativa para regulamentação dos conflitos jurídicos, econômicos e sociais. Não mais se trata, neste momento, de se discutir a incontável assimetria de informações entre o consumidor e o fornecedor, entendimento este consolidado nos textos legais. Hoje, novos conflitos reverberam e tangenciam não a um mundo exclusivamente real. Agora, a existência e as relações de consumo familiarizaram-se com a nova realidade digital. O consumo no ambiente digital exige ainda mais conhecimento técnico e aprimoramento das políticas públicas. Seus maiores desafios se estabelecem numa órbita onde o conhecimento e a informação se multiplicam velozmente. O Estado, cada vez mais, frequentemente, vê-se exigido a responder com novas regulamentações que assegurem a eficácia dos mesmos direitos já reconhecidos nos seus textos legais.

A Presidência da República do Brasil publicou os Decretos nº 7.962³² e 7.963³³ em 2013, que visavam disciplinar o comércio eletrônico, e, portanto, influenciarem a nova economia, a economia digital. Neste momento, viu-se vencidos o grupo de juristas e pensadores que propugnavam pela não regulamentação do comércio eletrônico, em face da existência de legislações que lhe são anteriores, mas que foram concebidas, em sua maioria, num tempo em que a internet e os demais meios telemáticos sequer existiam. Dentre os integrantes destes pensadores, há o exemplo de Peck (2002, p.41), que defendeu que “o Direito Digital tem como princípio normativo a autorregulamentação, que permite que a adoção das regras de conduta se dê em via paralela à via legislativa”.

Analisando a demanda por regulamentação estatal, de uma forma mais sociológica do que jurídica, Castells (1999, p. 417) também traça bem este cenário:

Às portas da Era da informação, uma crise de legitimidade tem esvaziado de sentido e de função as instituições da era industrial. Sobrepujado pelas redes globais de riqueza, poder e informação, o Estado-Nação moderno vem perdendo boa parte de sua soberania. Ao tentar intervir estrategicamente nesse cenário global, o Estado perde sua capacidade de representar suas bases políticas estabelecidas no território. Em um

³² Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico

³³ Institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo.

mundo regido pelo multilateralismo, a divisão entre Estados e nações, entre a política de representação e a política de intervenção, desorganiza a unidade de medida política sobre a qual a democracia liberal foi construída e passou a ser exercida nos últimos dois séculos.

Os Decretos Federais da Presidência da República nº 7.962 e 7963, de 15 de março 2013, passaram a integrar a Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor. O primeiro deles, o Decreto nº 7.962, de 2013, trata de regulamentar o Código de Defesa do Consumidor no que concerne à Contratação via Comércio Eletrônico, garantindo informações claras a respeito de quem vende e do que está sendo comercializado virtualmente, obriga a criação de *chat* de atendimento ao consumidor, como também designa procedimentos objetivos e direcionados ao real e efetivo exercício do direito de arrependimento pelo consumidor.

Já o Decreto nº 7.963 instituiu o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e criou a Câmara Nacional das Relações de Consumo, com o objetivo de integrar políticas, programas e ações públicas. Deverá ser executado com a colaboração da sociedade e dos governos da diversas esferas estatais, inclusive fomentando a acessibilidade e participação cidadã, com uso de tecnologias assistiva³⁴ e de comunicação e informação, com o fito de estimular a melhoria da qualidade e o desenho universal³⁵ de produtos e serviços, assim como promover a transparência e harmonia das relações de consumo, através da prevenção e redução de conflitos, regulação, fiscalização e fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Com a cultura da transparência, dentre as políticas públicas, mais especificamente aquela voltada à defesa do consumidor, muito há para ser feito no sentido de aproximar o consumidor e os fornecedores da gestão desta Política de Estado. Os corpos funcionais da administração pública de todos os poderes devem agora estudar, divulgar e promover a cultura da transparência. Prepararem-se para indagações complexas sobre o seu agir institucional, entendendo, previamente, que as informações que dispõe foram captadas, produzidas e armazenadas com recursos públicos, colocando os integrantes da administração na situação de guardiões destas informações, mas não enquanto proprietários. Após os devidos cuidados e tratamentos com algo tão vital para a sociedade da informação, estas devem ser publicitadas, promovendo-se, com isso, não apenas a cultura pura e simples da participação, mas também o desenvolvimento da capacidade responsiva das pessoas, dos cidadãos, da imprensa, das empresas, dos pesquisadores e de todos os interessados, numa união de forças para os que

³⁴ Produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social. (art. 3º, II)

³⁵ Concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico. (art. 3º, I)

integram e discutem os problemas da nação brasileira, desta feita robustecido, de forma mais igualitária e menos assimétrica quanto ao acesso ao direito humano e fundamental à informação. Eis aí o que se pretendia tratar.

No próximo capítulo, serão estudados os mecanismos de transparência pública ativa coordenados pela estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que é responsável pela condução da PNRC, que está internamente delegada a SENACON, conforme Decreto nº 7.738, de 28 de maio de 2012.x

Cabe a SENACON desenvolver ações estruturantes relativas à condução desta política Estatal, estando sobre ela a coordenação do Sistema de Informações e Defesa do Consumidor (SINDEC), que se constitui na mais abrangente base de dados e informações sobre as relações de consumo do Brasil. Serão identificados documentos e relatórios sobre estas ações estruturantes divulgados com a regularidade exigida pelo CDC e que dizem respeito às estatísticas e evoluções sobre as ações efetivamente desenvolvidas pelos PROCONs vinculados ao SINDEC, cuja robustez, enquanto sistema de informações, vem sendo reconhecida internacionalmente. Em seguida, serão estudados os dados, relatórios e informações atinentes à plataforma pública digital consumidor.gov.br, que se constitui num mecanismo totalmente informatizado, que, além de registrar as reclamações dos consumidores, também congrega empresas que aderem, voluntariamente, a esta plataforma e, desta forma, se constitui num inovador método de resolução de conflitos, que disponibiliza informações em tempo real, divulga relatórios e documentos oficiais, que também respeitam a periodicidade legalmente exigida em lei. Prosseguindo, no intuito de identificar e analisar os mecanismos de transparência ativa vinculados à SENACON, serão apresentados as estatísticas e gráficos inerentes ao sistema oficial de *recall*, que se notabiliza por comunicar os chamamentos oficiais dos fornecedores dirigidos ao mercado consumidor, para que produtos e serviços, eivados por riscos ou defeitos que exponham a segurança ou incolumidade dos consumidores, sejam permutados, consertados e, assim, se respeitem as regras de proteção e defesa do mercado consumerista.

Vale, contudo, lembrar que a ação da SENACON não se limita exclusivamente aos consumidores, já que também emite relatórios e documentos oficiais que informam todo o mercado, inclusive aos investidores, dos quais são exemplos os relatórios produzidos e divulgados como mecanismo de transparência ativa referente aos anos de:

- 2011 - Novas regras para devolução de cheques; Novas regras para cobrança de tarifas por parte das instituições financeiras; Ouvidoria: a sua voz dentro das instituições financeiras;

- 2012 - Operações de Crédito; Abertura de Contas;
- 2013 - Consórcio - Conceitos básicos e principais cuidados; SCR - Sistema de Informações de Crédito;
- 2014 - CET - Custo Efetivo Total; Pacote de serviços; Portabilidade do Crédito – Novas regras;
- 2015 - Conta-salário; Registrato;
- 2016 - Boleto de Pagamento; Abertura e Encerramento de contas por meio eletrônico; Cartão de Crédito;
- 2017 - O investimento em Condo-hotéis.

Disponibiliza-se, eletronicamente, como importante instrumento de transparência ativa guias de orientação, a exemplo Guia do Consumidor Turista; Guia Orientador para Celíacos; Guia Prático do Recall, notas técnicas e a legislações, além de diversos documentos oficiais, pesquisas, relatórios de gestão e documentos internacionais sobre a política pública de consumo, sendo significativo, dentre outros, o Atlas Ibero-Americano³⁶ de Proteção ao Consumidor e Atlas geopolítico de Defesa do Consumidor na América Latina³⁷.

Registre-se, por fim, que esta Secretaria Ministerial também representa os interesses dos consumidores do mercado de consumo brasileiro e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) junto a organizações internacionais, a exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Organização dos Estados Americanos (OEA) e *Consumers International*.

³⁶ Iberoamericano é um grupo de países do continente americano que compreende os territórios onde os idiomas português ou espanhol são predominantes, quase sempre correspondentes aos antigos territórios do Império Espanhol e Português que colonizou as américas. Países membros: Argentina; Bolívia; Brasil; Chile; Colômbia; Costa Rica; El Salvador; Equador; Espanha; Guatemala; México; Nicarágua; Panamá; Paraguai; Peru; Portugal; República Dominicana; Uruguai; Venezuela, segundo a organização global *Consumers International*. Disponível em: <http://www.consumersinternational.org/members>. Acesso em 1 out. 2017.

³⁷ Biblioteca da SENACON. Disponível em: <http://www.defesadoconsumidor.gov.br/portal/biblioteca/100-boletins>. Acesso em 1 out. 2017.

2 O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR, A PLATAFORMA DIGITAL CONSUMIDOR.GOV.BR E OS RECALLS

O Brasil participou, mais precisamente em 20 de setembro de 2011, da iniciativa internacional pioneira que, em conjunto com outros sete países, viabilizou a criação do Governo Aberto ou *Open Government Partnership* (OGP), cujo objetivo é promover, mundialmente, a transparência dos dados governamentais, viabilizar o acesso às informações públicas e estimular a participação social, tudo isto diante da necessidade de melhoria contínua dos mecanismos de gestão das políticas públicas. Conforme dispõe o art. 2º do Decreto Federal de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto:

Art. 2º O Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto contemplará iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas voltados para:

I - o aumento da transparência;

II - o aprimoramento da governança pública;

III - o acesso às informações públicas;

IV - a prevenção e o combate à corrupção;

V - a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa; e

VI - o fortalecimento da integridade pública.

Parágrafo único. O Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto deverá contemplar, prioritariamente, a inserção de iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas inovadoras.

Dentre as ações implementadas no Brasil, após a sua adesão ao “Governo Aberto”, está o compromisso de efetiva divulgação dos dados informatizados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) - em formato aberto, por meio do portal de dados aberto no Brasil, disponível no endereço eletrônico: dados.gov.br.

O diploma legal que regulamenta as relações de consumo no Brasil é o Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990). Atendendo determinações nele contidas, mas especificamente em seus Arts. 44, 105 e 106, foi criado no Ministério da Justiça e Segurança Pública pelo Departamento de Proteção e de Defesa do Consumidor (DPDC), o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, conhecido como SINDEC. Este sistema informatizado divulga, em tempo real, as demandas de consumo recebidas pelos PROCONs a ele integrados e instalados em todo território brasileiro. Ademais, anualmente, também atendendo determinação legal do art. 44³⁸ do CDC, os dados estatísticos referentes às demandas

³⁸ Art. 44. Os órgãos públicos de defesa do consumidor manterão cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, devendo divulgá-lo pública e anualmente. A divulgação indicará se a reclamação foi atendida ou não pelo fornecedor.

captadas pelas entidades que compõem o Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (PROCON) são divulgados e publicizados através dos boletins anuais do SINDEC.

Os PROCONs, criados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, integram o conjunto de instituições que recebem as demandas dos consumidores e alimentam a base de dados do SINDEC, com informações que tipificam os problemas de consumo, criando-se, assim, uma base de dados que permite, dentre muitas análises, estabelecer um comparativo nacional dessas incidências que servem como instrumento técnico de informação e avaliação da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC):

Algumas considerações nortearam o trabalho de construção do Sindec. Uma primeira questão era que os registros tinham não apenas um aspecto democrático, mas também funcionavam como mensuração. O segundo ponto é que todos os estudos realizados e os investimentos que os diretores anteriores do DPDC fizeram foram importantes, porque deram base processual. O terceiro ponto refere-se à parte política do processo. O entendimento foi o de que era importante olhar para os estados, com a perspectiva de que eles não eram parte do problema, mas parte da solução. A partir daí, o relacionamento com os estados e a troca de experiências foram cruciais para o desenvolvimento de uma ferramenta que fosse democrática e eficiente. O órgão nacional ouvia e construía, com a contribuição dos órgãos estaduais, as soluções para que o Sistema crescesse com qualidade. A parceria estabelecida com os PROCONs fortaleceu a capacidade de enfrentar os desafios na execução das políticas (DPDC, 2010, p. 12).

Em 2012, o Decreto Federal nº 7.738, datado de 28 de maio, determinou a criação da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON)³⁹, objetivando planejar, elaborar, coordenar e executar a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), perseguindo, para tanto, três metas: garantir a proteção e exercício dos direitos dos consumidores; promover a harmonização das relações de consumo; e incentivar a integração e atuação conjunta dos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SINDEC):

Essa base nacional é uma fonte valiosa de informações para elaboração da Política Nacional das Relações de Consumo, para informação aos consumidores e aos diversos interessados na proteção e defesa do consumidor, bem como incentivo aos fornecedores para aperfeiçoarem cada dia mais o seu relacionamento com os consumidores. O acesso aos dados, informações e gráficos do SINDEC cumpre o princípio constitucional da publicidade na Administração Pública, reforça a cultura da prevenção e permite a promoção de políticas públicas nacionalmente integradas para a Defesa do Consumidor.⁴⁰

³⁹ A Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), criada pelo Decreto nº 7.738, de 28 de maio de 2012, integra o Ministério da Justiça e tem suas atribuições estabelecidas no art. 106 do Código de Defesa do Consumidor, no art. 3º do Decreto nº 2.181/97 e no art. 18 do Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. A atuação da Senacon concentra-se no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo. Disponível em: <<http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

⁴⁰ Ministério da Justiça e Segurança Pública. O que é SINDEC. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Buscando melhor visualizar a expansão desta política pública, segue tabela ilustrativa da evolução do número de unidades dos PROCONs vinculados ao SINDEC, correlacionado com o crescente número de municípios brasileiros atendidos por este sistema informatizado que dá publicidade aos dados referentes às demandas transcorridas entre os integrantes das relações de consumo, tomando por fonte os boletins sociais do SINDEC, regularmente publicados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao final de cada ano, e que buscam dar publicidade enquanto documentos oficiais, simultaneamente, atendendo aos objetivos da PNRC prevista no CDC:

Esta publicação tem, entre os seus principais objetivos: Permitir ao consumidor acesso a informações sobre os principais problemas de consumo, de forma a orientá-lo na escolha de produtos e serviços; Dar transparência ao trabalho de atendimento ao consumidor realizado pelos PROCONs integrados ao SINDEC; Incentivar o mercado a aprimorar cada dia mais a qualidade de seu atendimento e o respeito ao consumidor; e Garantir o permanente controle social sobre o mercado de consumo, com vistas a seu aperfeiçoamento (SINDEC, 2012, p. 2)

Desta forma, torna-se relevante avaliar os boletins sociais do SINDEC, que compreendem o período de 2011 a 2016, identificando os registros de sua progressiva implantação de forma disseminada pelos PROCONs dos estados e municípios, ou seja, nos diversos entes que compõem a federação brasileira, que tem como fonte os boletins oficiais do SINDEC, que se constituem num mecanismo de transparência pública ativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública, conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Unidades dos PROCONs vinculadas ao SINDEC

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estados, incluindo o Distrito Federal	24	25	26	26	26	26
Municípios	138	211	290	336	400	435
Unidades	346	441	540	641	683	733
Total de cidades atendidas	212	292	360	440	531	639

Fonte: Adaptado dos Boletins anuais do SINDEC.

Disponíveis em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Analisando o quadro acima, vê-se que, histórica e estatisticamente, esta política pública vem demonstrando sua expansão pelos municípios integrantes de todas as regiões geográficas do Brasil. Em 2011, iniciou-se com PROCONs distribuídos por 24 unidades

federativas, sendo 23 Estaduais e o Distrito Federal. Como vários destes PROCONs contam com mais de uma unidade, o Sistema inicialmente abrangia 346 unidades difundidas por 212 cidades brasileiras. No ano de 2012, o SINDEC se ampliou e passou a funcionar em 441 unidades distribuídas por 292 cidades. No decorrer de 2013, o sistema já estava implantado em 540 unidades localizadas em 360 diferentes municípios. Em 2014, uns totais de 641 unidades passaram a integrar a base de dados do SINDEC, aquela época disseminada por 440 municipalidades. No transcorrer de 2015, o sistema estava operante em um total de 683 unidades distribuídas por 531 municípios do Brasil.

No final de 2016, depreende-se dos boletins anuais divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública como forma de transparência ativa sobre condução e resultados da Política Nacional das Relações de Consumo, que o SINDEC estava implantado em 100% dos Estados e o Distrito Federal e funcionando regularmente em quase 11,5% da totalidade dos Municípios da República Federativa do Brasil.

Este é um significativo dado estatístico da capilaridade e abrangência dos PROCONs, assim como da acessibilidade institucional pelos brasileiros a este importante órgão administrativo e social de promoção da defesa do consumidor e harmonia nas relações de consumo.

Atualmente, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SINDEC abrange, recebe e disponibiliza as informações dos atendimentos realizados por 753 unidades de PROCONs, instalados em 26 Estados, no Distrito Federal e distribuídos em 639 Municípios brasileiros, atendendo-se uma média mensal de 205.000 (duzentos e seis mil) consumidores com as mais variadas tipificações de problemas advindos das relações jurídicas de consumo, estando esta informação publicizada no *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública, precisamente no mais recente Boletim Anual de 2016, que traz as recentes estatísticas do SINDEC.

2.1 Histórico e importância da implantação do SINDEC.

Após a entrada em vigor do CDC, surgiram, nos diversos entes da federação brasileira, múltiplos órgãos de defesa do consumidor, porém, antes da implantação do SINDEC, estas entidades eram desprovidas de padronização e sistematização eficientes no tratamento e divulgação das diversas reclamações e demandas dos integrantes do mercado consumerista, quer fossem consumidores ou fornecedores. Por consequência, e singularmente, os PROCONs, assim como os diversos órgãos de defesa do consumidor, não conseguiam disponibilizar ao

mercado, e público em geral, informações técnicas e estatísticas de forma sistemática e padronizada, que pudessem subsidiar uma análise nacional, estadual ou local, que subsidiasse, com credibilidade, a definição de estratégias para as políticas de defesa do consumidor, assim como o acompanhamento e monitoramento estatísticos desta importante política pública:

O DPDC desenvolveu o sistema a partir de um convênio com o Procon/SP para que o seu software (o Sistema Global de Atendimento – Siga) fosse utilizado como base para o novo sistema do Ministério da Justiça. O sistema permitiu o registro dos atendimentos individuais dos consumidores, a instrução dos procedimentos de atendimento e dos processos de reclamação, além da gestão das políticas de atendimento e fluxos internos dos Procons integrados, e que foi inicialmente implantado, por meio de convênio com o Procon Municipal de Belo Horizonte (MG), em outubro de 2004 (SOUSA, 2014, p. 24).

Conforme o balanço social do SINDEC, publicado em 2010 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, o objetivo do DPDC, ao criar o SINDEC, foi o de instituir uma base de dados nacional que disponibilizasse informações e gráficos em tempo real, criasse novos mecanismos para a integração dos órgãos estaduais e municipais e estabelecesse a base tecnológica necessária para a elaboração de cadastros de reclamações fundamentadas, previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC).

2.2 Dados Estatísticos do SINDEC e a Divulgação Oficial sobre os Conflitos na Relação De Consumo

Para uma correta interpretação dos dados do SINDEC, deve-se entender como Demandas todos os atendimentos realizados pelos PROCONs, ainda que sejam estes atendimentos mais simples, a exemplo de meras orientações e informações ou mais complexos, a exemplo de reclamações e denúncias. Exclusivamente, as demandas mais complexas geram as Reclamações, que são registradas no SINDEC como atendimentos que resultaram na efetiva instauração de processos administrativos. Esta terminologia, que engloba nas Demandas as Reclamações, está de acordo com os termos utilizados pela legislação consumerista, especificamente o Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997, como também no CDC, que assim a emprega e determina.

A coleta e registro destes dados pelo SINDEC, em nível local, estadual e nacional, permitem a confecção, com fidedignidade estatística, do perfil do consumidor brasileiro, por faixa etária e por gênero; indica, numericamente, as temáticas que mais motivam as demandas e os principais problemas de consumo; permitem avaliações de forma setorial e econômica, ao

mesmo tempo em que cataloga os fornecedores mais reclamados, oportunizando-se, também, a divulgação do perfil e a quantificação destes fornecedores, assim como dos que melhor respondem de forma evolutiva em face destas queixas ou demandas.

O legislador brasileiro asseverou o princípio da informação como integrante da PNRC e assim determinou a importância de que os órgãos governamentais e de gestão da política pública de defesa do consumidor se preocupassem, efetivamente, com a divulgação sistemática e rotineira dos indicadores estatísticos e da disponibilização ao mercado de informações sobre os conflitos advindos das relações de consumo.

Neste sentido, Efig (2012, p. 11) afirma que:

Quanto ao princípio da informação, pode ser considerado a mais importante baliza norteadora das regras inerentes à Política Nacional de Relações de Consumo, devido à sua importância e grande abrangência no sistema de defesa do consumidor. O princípio da informação pode ser interpretado de várias formas, todas elas percutientemente alentadoras da efetivação dos interesses do consumidor podendo configurar-se a informação de cunho educacional, no sentido de conscientização dos consumidores, acerca da busca de seus interesses, ou em relação à informação sobre e serviços colocados à disposição no mercado de consumo.

Esta preocupação está, textualmente, inserida no art. 44 do CDC, que determina, aos órgãos de defesa do consumidor, que promovam, anualmente, a divulgação das informações sobre as relações consumeristas. Daí porque as informações dos boletins do SINDEC são divulgadas a cada ano, indicando, também, se as reclamações foram ou não atendidas, permitindo, assim, estudos e observações dos números e incidências de conflitos do mercado de consumo brasileiro, a exemplo dos comparativos aqui desenvolvidos neste estudo.

Ao comentar o referido artigo do CDC, Marques (2004, p. 631), ao falar de Cadastro de Reclamações, afirma que:

Como forma de preservar a paridade de tratamento, o CDC autorizou aqui a organização, geralmente por parte dos Procon ou do próprio Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça e Segurança Pública de um cadastro com as reclamações, logo, com os nomes dos fornecedores que descumprem as regras do Direito do Consumidor. A ideia era que também o consumidor poderia consultar nos Procon quais seriam os “bons” e “maus” fornecedores do mercado. A prática, porém, é que tais cadastros são organizados somente nos Procon e nas associações de maior porte, não atingindo, pois, todo o mercado brasileiro. Interessante é que os parágrafos do Art. 44 impõe os mesmos deveres de boa-fé impostos aos cadastros de consumidores (Art. 43) e aos serviços públicos (Art. 22).

O SINDEC se constitui, até o momento, num bom exemplo de política pública de abrangência nacional, que respeita, temporalmente, os prazos preconizados na lei para a

divulgação dos seus dados. O desafio, entretanto, parece advir da pluralidade de órgãos de defesa do consumidor que atuam no Brasil de forma autônoma e sem vinculações de natureza hierárquica ou subordinativa aos modos operacionais de registros do SINDEC, o que, se ocorresse, talvez, pudesse contribuir com a padronização, agilidade, eficácia, sistematização e simultaneidade da divulgação destes importantes registros e relatórios, que podem influenciar ou servir como norteadores das ações do mercado e das estratégias das políticas públicas envolvidas com as relações do consumo.

Entende-se que o SINDEC é um sistema informacional sobre o mercado de consumo brasileiro, que parametriza as informações inseridas pelos PROCONs, disponibilizando-as em relatórios publicados em meio digital⁴¹, os quais tipificam e tratam sobre o quantitativo das demandas apresentadas pelos consumidores tanto a nível local, estadual como nacional.

2.3 A Legislação, o SINDEC e a Adesão do Brasil ao Governo Aberto

Entraram em vigor, no ano de 2013, e foram inseridas no conjunto de legislações pertinentes às relações de consumo importantes inserções legislativas, dentre estas, cita-se o Decreto Federal nº 7.963, de 15 de março de 2013, que institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo, que, mais especificamente, em seu art. 8º, assim o determina:

Art. 8º Dados e informações de atendimento ao consumidor registrados no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor - SINDEC, que integra os órgãos de proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional, subsidiarão a definição das Políticas e ações do Plano Nacional de Consumo e Cidadania.
Parágrafo único. Compete ao Ministério da Justiça e Segurança Pública coordenar, gerenciar e ampliar o SINDEC, garantindo o acesso às suas informações.

Esta iniciativa governamental vem precedida da ação do Brasil que, somada a outros sete países (África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido), de forma pioneira, fundaram, instituíram e lançaram, em 2011, a parceria para a implementação do *Open Government Partnership* - OGP⁴² - que, no Brasil, é intitulado ou conhecido como Governo Aberto.

⁴¹ Com o objetivo de aprimorar o sistema, a partir de 23 de setembro de 2005, os gráficos, gerados a partir da base de dados do SINDEC, correspondem ao registro de atendimento feito pelos PROCONs a cada consumidor. Estes atendimentos consistem na primeira análise dos PROCONs acerca das demandas apresentadas pelo consumidor, que podem representar consultas, pedidos de orientações ou reclamações.

⁴² Congregando nações e organizações da sociedade civil, líderes em transparência e governo aberto, a OGP é um veículo para se avançar mundialmente no fortalecimento das democracias e dos direitos humanos, na luta contra a

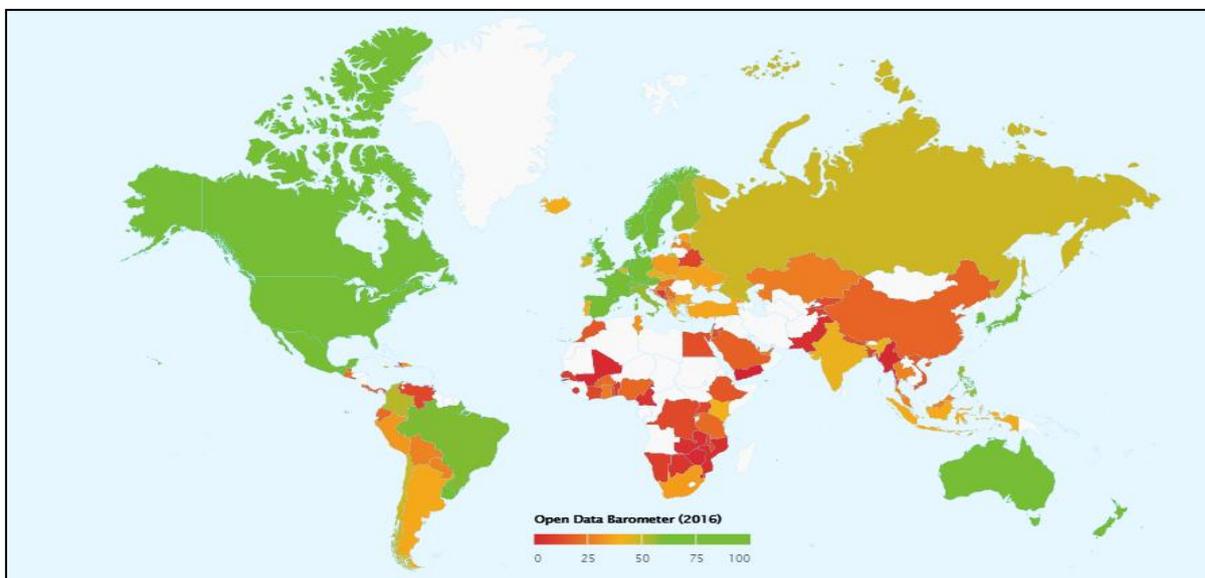
Neste sentido, asseguram Efing e Freitas (2012, p. 37) que:

A atual conjuntura sociopolítica do Estado brasileiro, no mesmo compasso da estruturação estatal concebida pelos Estados democráticos impõe a necessidade de maior participação social na gestão pública. Para tanto, é inegável a importância da democratização do acesso à informação sobre a atividade administrativa, em especial quanto à utilização dos recursos financeiros disponíveis.

O objetivo desta iniciativa internacional é promover, mundialmente, a transparência dos dados governamentais, incentivar e permitir o acesso à divulgação de dados e informações públicas e impulsionar a participação social. Nos dias atuais, o *Open Government Partnership*, ou Governo Aberto, já é composto por 115 países, que a ele aderiram voluntariamente.

Apresenta-se, na figura 1, o mapa dinâmico com atualização digital constante no *site* do *Open Government Partnership*, com cores diferenciadas para indicar o nível de adesão dos Países que integram esse esforço mundial para promoção do Direito de Acesso à Informação, tendo como estratégia a demonstração do *ranking* e gradação por cortes dos Estados, os quais adotaram as recomendações internacionais deste modo específico de transparência pública, conforme se apresenta na Figura 1.

Figura 1 – Mapa de adesão ao *Open Government Partnership*



Fonte: Open Data Barometer (2017)

Disponível em: <http://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB>. Acesso em: 18 jun. 2017

corrupção e no fomento de inovações e tecnologias para transformar a governança do século XXI. No total, os países integrantes da OGP assumiram, até agora, cerca de mil compromissos para tornar seus governos mais transparentes. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Na Figura 1 expõe-se, de forma interativa, no sítio eletrônico do *Open Data Barometer*, que é possível avaliar, através do Barômetro⁴³, o índice de transparência dos governos com os seus cidadãos, através das cores que variam do vermelho ao verde numa escala de 0 a 100. Os países no mapa, que estão em vermelho, encontram-se com a pontuação abaixo de 18; os laranjas entre 19 e 41; os marrons entre 42 e 50; de 51 a 100 são os verdes. O cidadão ainda pode analisar o *ranking* do país e sua classificação⁴⁴, quanto à avaliação de iniciativas de dados abertos ao clicar sobre o país escolhido com mouse. Segundo o *Open Data Barometer* (2017), o Brasil ocupa a 18º no *ranking* global de dados abertos⁴⁵.

Entretanto, são muitas as dificuldades a serem transpostas pelos países e pela população em geral, especialmente no que tange às assimetrias informacionais, pois informar e educar, como já visto, são etapas que se completam e, para tanto, muitos são os obstáculos para a efetividade deste honroso propósito.

Ainda sobre a administração pública democrática, Efig e Freitas (2012, p. 37) asseveram que:

As dificuldades que se apresentam, entretanto, são inúmeras e de diversas ordens. Passam pela necessidade de programas de inclusão digital da população, englobando a educação e conhecimento para a utilização dos equipamentos e programas informatizados, bem como pela socialização dos próprios equipamentos e redes de acesso à internet. Outra dificuldade que se apresenta é a insuficiência de conhecimento formal para compreender as informações disponibilizadas pelos governos em seus portais. Essas informações se apresentam em formato técnico especializado, sejam da área contábil, administrativa ou jurídica, não sendo de domínio da ampla maioria da população, formada pelo cidadão médio, sem o conhecimento pleno dessas áreas técnico-científicas.

Dentre as ações previstas, e as já implementadas pelo Brasil, no que concerne à divulgação e transparência dos dados inerentes ao registro de atendimentos realizados junto aos órgãos de defesa do consumidor, integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, encontra-se a divulgação dos dados do SINDEC, em formato aberto e através do portal dados.gov.br.

⁴³ O Barômetro Open Data (ODB) tem o objetivo de descobrir a verdadeira prevalência e impacto das iniciativas de dados abertos em torno de o mundo. Ele analisa as tendências globais, e fornece dados comparativos sobre os países e regiões que utilizam uma metodologia detalhada que combina dados contextuais, avaliações técnicas e indicadores secundários. Disponível em: <http://opendatabarometer.org/barometer/>. Acesso em 19 jun. 2017.

⁴⁴ O Índice de Governo Aberto WJP apresenta pontuações e classificações com base em avaliações realizadas em quatro dimensões: publicidade de leis e dados governamentais, direito à informação, participação cívica e mecanismos de denúncia. A pontuação para o índice foi elaborada a partir de mais de 100.000 questionários aplicados em domicílios em grandes cidades de 102 países. O estudo também abarcou entrevistas com especialistas locais. Disponível em: <https://br.okfn.org/2015/04/10/brasil-e-o-37-pais-em-ranking-de-governo-aberto/>. Acesso em: 19 jun. 2017.

⁴⁵ Mostra o progresso dos governos que estão e ainda não estão disponibilizando informações chave e em formato acessível para seus cidadãos e empresas. Disponível em: <https://br.okfn.org/tag/indice-global-de-dados-abertos/>. Acesso em: 19 jun. 2017.

Conforme a Instrução Normativa nº 4, de 12 de abril de 2012, que institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), considera-se sendo formato aberto, conforme dispõe o art. 2º, IV, o “formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização”.

Portanto, o SINDEC passou a ser considerado um sistema em formato aberto de informações, que integra a Infraestrutura Nacional de Dados Aberto (INDA), que, conforme seu art. 1º, tem descrito ou subtendidos os seguintes objetivos:

Art. 1º – [...]

I – definir, estruturar e coordenar a política de dados abertos, bem como estabelecer o seu modelo de funcionamento;

II – promover o ordenamento na geração, armazenamento, acesso, e compartilhamento de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade;

III- definir e disciplinar os padrões e os aspectos técnicos referentes à disponibilização e disseminação de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade;

IV – promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação e evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal;

V – apoiar, capacitar e fornecer suporte para a publicação de dados abertos aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA que não possuem prática, cultura e atribuições finalísticas de disseminação de dados;

VI – buscar a melhoria contínua da publicação de dados abertos, baseando-se nas melhores práticas concebidas nos cenários nacional e internacional;

VII – promover a colaboração entre governos dos diferentes níveis da federação e entre o Poder Executivo federal e a sociedade, por meio da publicação e do reuso de dados abertos;

VIII – promover e apoiar o desenvolvimento da cultura da publicidade de dados e informações na gestão pública;

IX – disponibilizar tecnologias e apoiar as ações dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA na implementação da transparência ativa por meios digitais; e

X – promover a participação social na construção de um ecossistema de reuso e de agregação de valor dos dados públicos.

O desafio atual do SINDEC, assim como de outros tantos sistemas informatizados governamentais ou não, ainda permeia as questões de acessibilidade, preparo técnico e competências por parte do cidadão comum, que viabilize a transformação das informações disponibilizadas publicamente em conhecimentos úteis ao exercício crítico da sua cidadania, que lhe capacite a monitorar e a assumir ativamente, de forma inclusiva e participativa, as responsabilidades inescapáveis das decisões dos atores das políticas públicas, especialmente daquelas voltadas aos complexos regramentos inerentes às relações jurídicas de consumo.

Ainda segundo os autores Efing e Freitas (2012, p. 37-38),

... é necessário que os programas de e-governo estejam preparados para informar e ao mesmo tempo instruir o cidadão para a compreensão mínima das informações

disponibilizadas. Sem esse cuidado de nada adianta o acesso às informações. Informação não compreendida é informação inútil e sem sentido prático qualquer, não sendo apta a consecução da cidadania plena e da democracia participativa.

A modernização do SINDEC, enquanto desafio governamental, é, pois, exigência que se fará cada vez mais presente, pois a sociedade de consumo exige que esta plataforma registre, divulgue e integre não apenas os atendimentos dos PROCONs. Exige-se, sim, acelerada integração dos atores que conduzem a PNRC, Política Nacional das Relações de Consumo, pois o Direito do Consumidor não se materializa, exclusivamente, por textos e regramentos legais, mas também se faz presente no dia-a-dia do cidadão comum, por meio das políticas públicas e pela ação efetiva do Estado, no sentido de acompanhar e garantir a saudável dinâmica das relações econômicas, jurídicas e sociais do consumo.

2.4 Análise dos Dados Estatísticos disponibilizados ao Mercado de Consumo pelo SINDEC

Entende-se que o SINDEC é um sistema informacional sobre o mercado de consumo brasileiro, que parametriza as informações inseridas pelos PROCONs, disponibilizando-as em relatórios publicados em meio digital⁴⁶, os quais tipificam e tratam sobre o quantitativo das demandas apresentadas pelos consumidores tanto em nível local, estadual como nacional.

Analisando-se, estatisticamente, os seis últimos relatórios anuais⁴⁷ do SINDEC, divulgados pela SENACON e Ministério da Justiça e Segurança Pública, aponta-se, notadamente, um número crescente de demandas entre os anos de 2011 a 2015. O relatório de atendimentos do ano de 2011 registra que foram realizados 1.696.886 atendimentos em todo decorrer do ano de 2012, totalizando 2.031.089; os dados divulgados, inerentes ao transcorrer de 2013, apontam um quantitativo de atendimentos que perfizeram 2.481.958; no período correspondente ao ano de 2014, sendo registrados 2.490.769 atendimentos; no decorrer de 2015, foi apontado um total de 2.648.521 e, especificamente, no mais recente relatório do ano 2016, foi registrada, nacionalmente, uma pequena diminuição do número total de atendimentos,

⁴⁶ Com o objetivo de aprimorar o sistema, a datar de 23 de setembro de 2005, os gráficos, gerados a partir da base de dados do SINDEC, correspondem ao registro de atendimento feito pelos PROCONs a cada consumidor. Estes atendimentos consistem na primeira análise dos PROCONs acerca das demandas apresentadas pelo consumidor, que podem representar consultas, pedidos de orientações ou reclamações. O acesso às informações de atendimento dos PROCONs cumpre com os preceitos da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor, dando transparência e publicidade aos registros e serviços da administração pública, ao mesmo tempo em que viabiliza o controle social e garante ao consumidor o seu direito à informação.

⁴⁷ Disponíveis em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

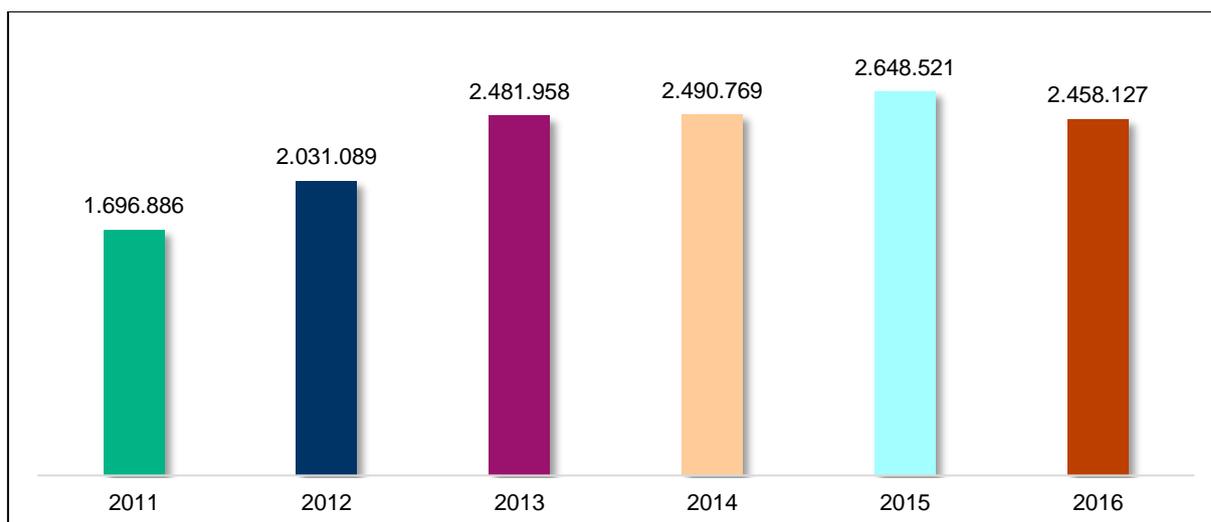
mesmo assim, foram realizados um expressivo somatório de 2.458.127 atendimentos ou Demandas.

Como instrumento de transparência pública ativa, o SINDEC divulga, anualmente, as estatísticas oficiais referentes ao quantitativo de demandas registradas nos PROCONs vinculados ao sistema. Desta forma, torna-se possível visualizar e comparar os dados disponibilizados, acompanhando a evolução dos resultados desta política pública, conforme disposto no Gráfico 1.

Perscrutando os números da Figura 1, chega-se ao expressivo quantitativo de 13.807.350, como número total de atendimentos prestados nos últimos seis anos, registrados de forma estatística e padronizada no SINDEC, perfazendo-se um índice médio anual de 2.301.225 atendimentos e uma estatística média mensal aproximada de 191.769 registros realizados pelos PROCONS espalhados por todo o Brasil, o que revela a capilaridade, eficiência e importância deste Sistema, quando se sabe que existem unidades do PROCON em todos os estados e principais municípios da federação, conforme já apresentado no Quadro 1.

Trata-se de uma política pública, cuja integralidade dos seus atendimentos em números absolutos (13.807.350), realizados no espaço temporal de apenas seis anos, abrangeu um quantitativo superior à população de 61% dos países do mundo e correspondentes a 50% dos países que integram o bloco Ibero-Americano⁴⁸, quando individualmente considerados (conforme lista de países e respectiva população apresentados no anexo 1).

Gráfico 1 – Número de Atendimentos dos PROCONs



Fonte: adaptado Boletins dos SINDEC, 2011-2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

⁴⁸ Considerando que existem um total de 198 países, e que, desse total, 121 possuem uma população de até 13 milhões de habitantes, dos quais são exemplos: Áustria, Bélgica, Suécia, Finlândia, Portugal, Paraguai, Uruguai, Finlândia, entre outros. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/map/?l=pt>>. Acesso em 28 set. 2017.

Por meio deste dados, que se traduzem em um dos objetivos deste trabalho, esta política e seus resultados informatizados e parametrizados de forma a oferecer relatórios quantitativos através de diversas variáveis, pode ser replicada ou adaptada à realidade da maior parte dos países do mundo, lembrando-se que, qualquer política pública, desenvolvida no Brasil, lida com dimensões, realidades e singularidades de espectros semelhantes aos de um continente, o que problematiza as variáveis e dificuldades de padronização, ampliação, solidificação e continuidade de qualquer política pública do Estado brasileiro, a semelhança da PNRC, tanto assim o é que o SINDEC está em fase de internacionalização⁴⁹ e, desde 2014, é modelo de política pública de defesa do consumidor para o Mercosul, celebrou parcerias e projetos de cooperação técnica com organismo internacionais, a exemplo da UNESCO e disponibilizou, em dados abertos, o modelo do SINDEC entre os 58 países que integram o *Open Government Partnership – OGP*⁵⁰.

Atualmente, os fornecedores mais demandados também são classificados pelos setores econômicos aos quais integram, bem como o são os resultados obtidos pelos mesmos na busca por soluções das demandas apresentadas pelos consumidores. Estas análises setoriais, divulgadas pelos boletins do SINDEC, a partir de 2013, classificam os setores de Telecomunicações, Bancos, Varejo, Indústria e Aviação civil (transporte aéreo), como os mais demandados e reclamados pelos consumidores através dos PROCONs integrantes do SINDEC.

Continuando, ainda, com a análise dos dados alusivos aos boletins do SINDEC, os quais refletem as estatísticas do ano de 2014, como visto, registrou-se uma demanda total de 2.490.769 de atendimentos. E desta, 62,7%, ou seja, 1.562.501 foram reclamações e denúncias, enquanto que 37,3%, ou seja, 928.168, registros como consultas e orientações prestadas. Este

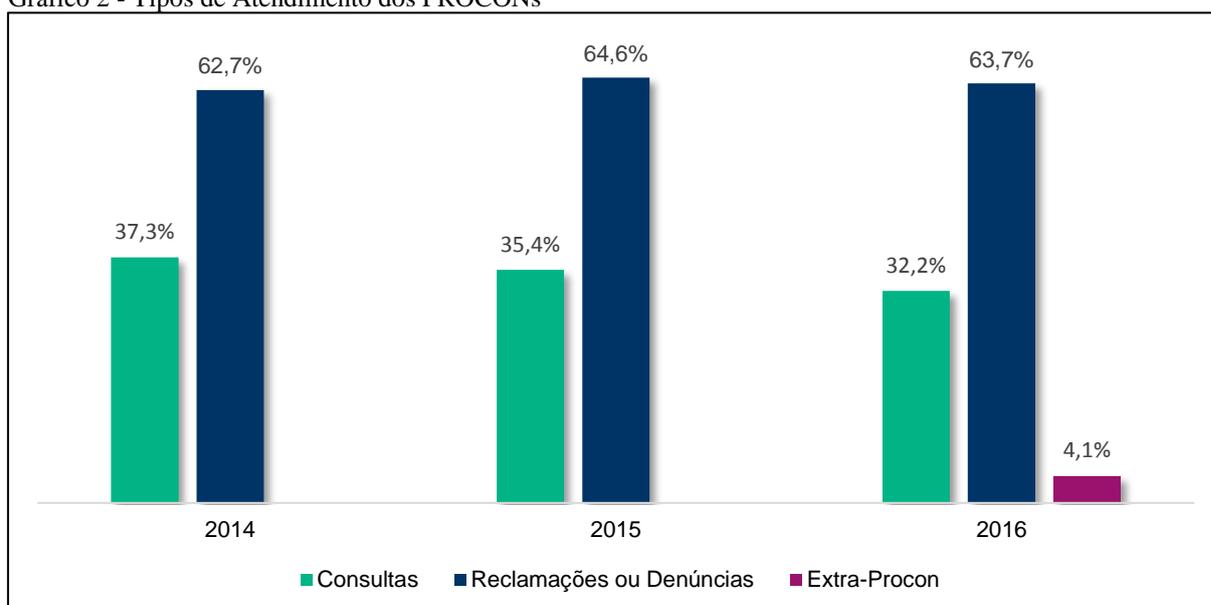
⁴⁹ Durante reunião do Comitê Técnico de Defesa do Consumidor do Mercosul, realizada entre os dias 4 e 5 de dezembro, em Buenos Aires, Argentina, a Senacon/MJ firmou acordo de cooperação técnica com os órgãos de defesa do consumidor do Paraguai e do Uruguai para compartilharem experiências e informações técnicas relacionadas ao Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec). A cooperação inclui a transferência de tecnologia para processamento e gestão de dados de demandas de consumo que possibilitem o registro e armazenamento de informações. Esse acordo, somado à cooperação assinada com o órgão de defesa do consumidor do Peru, em setembro desse ano, fará com que Brasil, Uruguai, Paraguai e Peru possam compartilhar dados e informações referentes a demandas de consumidores. Os países participantes da reunião – Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – também ampliaram o "Acordo Interinstitucional de Proteção ao Consumidor Visitante". Integraram o projeto piloto de atendimento ao consumidor turista os Procons de Natal, Porto Alegre e do Distrito Federal, além do órgão de defesa do consumidor da província de Mendoza, Argentina. Agora os turistas das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Natal, Porto Alegre, Brasília, Buenos Aires, Mendoza, Montevideu e Punta del Leste contarão com a cooperação administrativa entre os órgãos de defesa do consumidor participantes para a resolução de conflitos de consumo. Disponível em: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, 2014. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/noticias/sindec-e-modelo-de-defesa-do-consumidor-para-o-mercosul>>. Acesso em 28 set. 2017.

⁵⁰ SAMPAIO, Nadja Gomes. **Balanco Social – Projeto 914BRZ5005. O tripé das políticas públicas efetivas na defesa do consumidor brasileiro.** 2016. p. 3.

foi o primeiro boletim oficial do SINDEC, que permitiu, aos brasileiros e aos operadores da política pública das relações de consumo, a visualização dos quantitativos diferenciados entre reclamações e denúncias, consultas e orientações prestadas pelos PROCONs, o que se adotou como prática nos anos seguintes, daí apresenta-se, no gráfico 2, para efeito comparativo, o número de atendimentos, conforme se visualiza no Gráfico 2⁵¹.

Avaliando o Gráfico 2, percebe-se que, a partir de 2014, o SINDEC passou a contabilizar e publicizar, em seus boletins, os atendimentos aos consumidores por tipo, sendo eles: consultas, reclamações ou denúncias. Outra novidade do boletim do SINDEC, em 2016, é a contabilização das demandas ou informações classificadas como Extra-Procon, “que são encaminhamentos e orientações realizados pelos PROCONs nos casos em que não há relação de consumo, mas sim questões de outras naturezas jurídicas (previdenciárias, trabalhistas, etc.)” (SINDEC, 2016).

Gráfico 2 - Tipos de Atendimento dos PROCONs

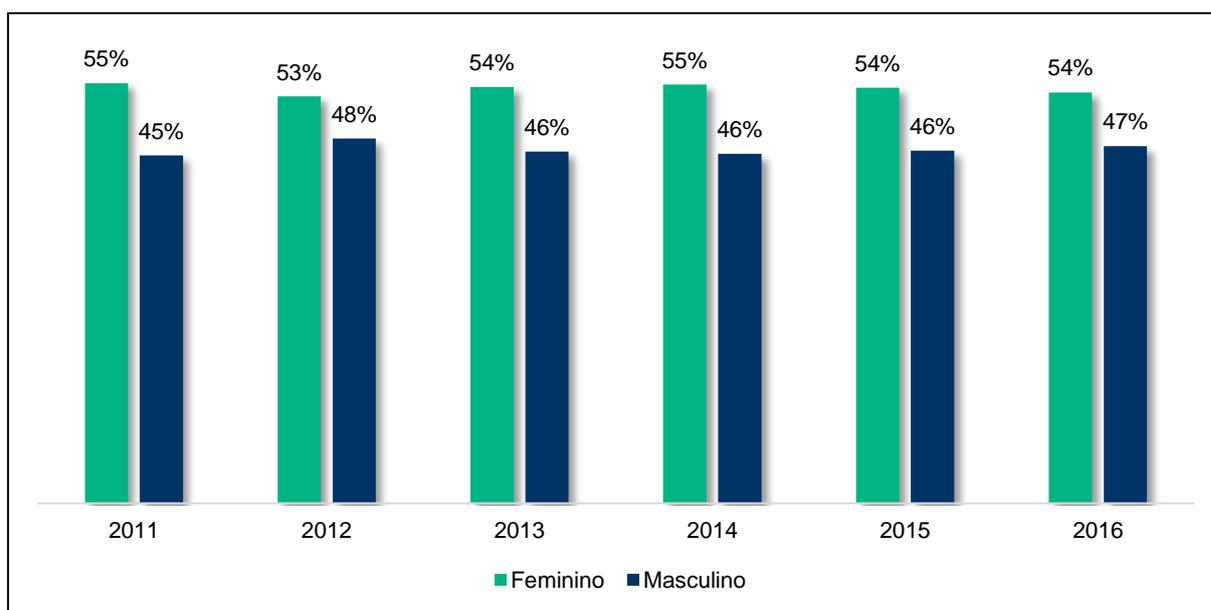


Fonte: adaptado dos Boletins SINDEC, 2014 - 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Desde o início da publicação dos boletins oficiais, que se faz uma distinção dos reclamantes por gênero, o que se constitui num importante dado de transparência ativa. Para facilitar o entendimento e a visualização comparativa e histórica destes percentuais, demonstra-se, com intuito de avaliar sua evolução estatística (ver Gráfico 3).

⁵¹ Os índices percentuais foram calculados tomando por base as estatísticas oficiais e números absolutos das demandas, divulgados nos boletins oficiais de 2011 a 2016.

Gráfico 3 – Gênero do Consumidor que busca os PROCONs

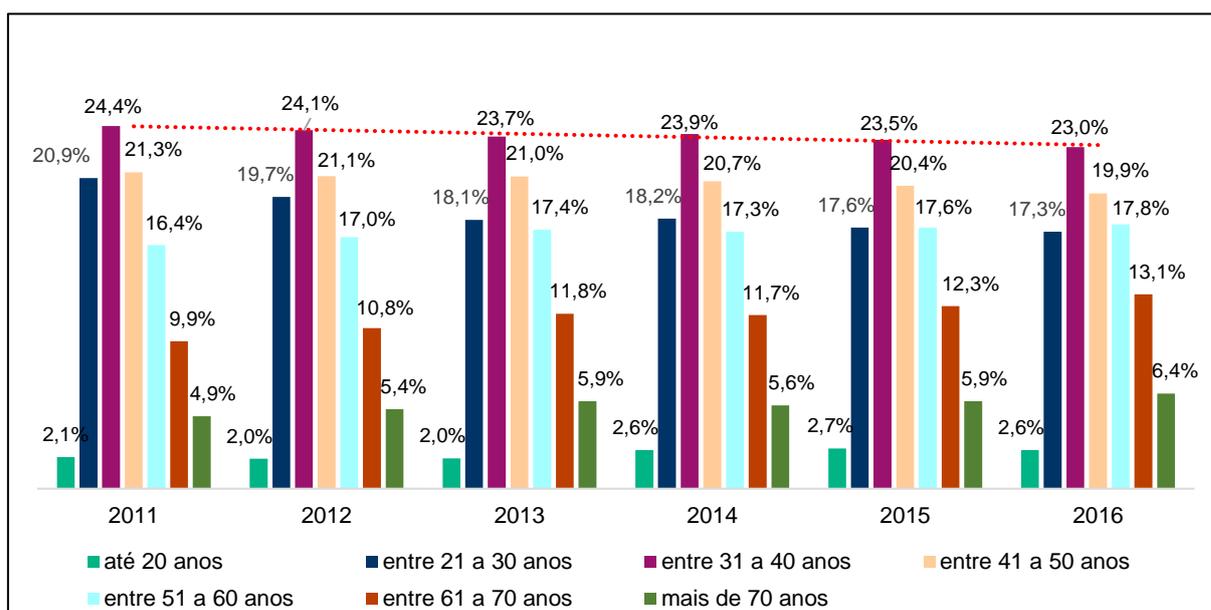


Fonte: adaptado Boletins SINDEC, 2011 – 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Analisando o Gráfico 3, observa-se que nos relatórios do período de 2011 a 2016, período este em que foi possível emitir os boletins, o SINDEC apresenta o perfil do consumidor, por gênero e faixa etária, revelando que as mulheres, sob um viés quantitativo e histórico, sempre se utilizaram mais dos mecanismos de reclamação, postos à disposição dos consumidores pelo Sistema Nacional de Defesa do consumidor, via PROCONs. Conclui-se, da avaliação histórico-comparativa dos percentuais estatísticos de reclamações, divulgadas pelos boletins do SINDEC, divulgados no período de 2011 a 2016, que, em média, dos últimos seis anos, o gênero feminino é responsável por 54% das demandas e o gênero masculino por 46%, ou seja, o gênero feminino, histórica e estatisticamente, utiliza-se com mais frequência do PROCONs como meio oficial para registro de suas demandas ou reclamações inerentes às reclamações de consumo.

Apresentando o perfil por faixa etária dos reclamantes do SINDEC, no período de 2011 a 2016, conforme publicados em seus respectivos boletins, constituindo-se outro dado de transparência pública ativa, conforme se demonstra percentualmente no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Faixa Etária dos consumidores que demanda os PROCONs



Fonte: adaptado Boletins SINDEC, 2011-2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Estudando os resultados percentuais do gráfico 4, inicia-se por constatar a sequência percentual de reclamações pela série histórica dos seis últimos anos ou 72 meses, estaticamente analisados neste estudo, e em face da análise dos gráficos expostos, em primeiro lugar, logo se percebe que há uma concentração maior do número percentual de reclamações dos consumidores com faixa etária compreendida entre 31 a 40 anos. Em seguida, ocupando o segundo maior quantitativo de queixas, encontram-se os consumidores na faixa etária que se estende entre os 41 a 50 anos⁵².

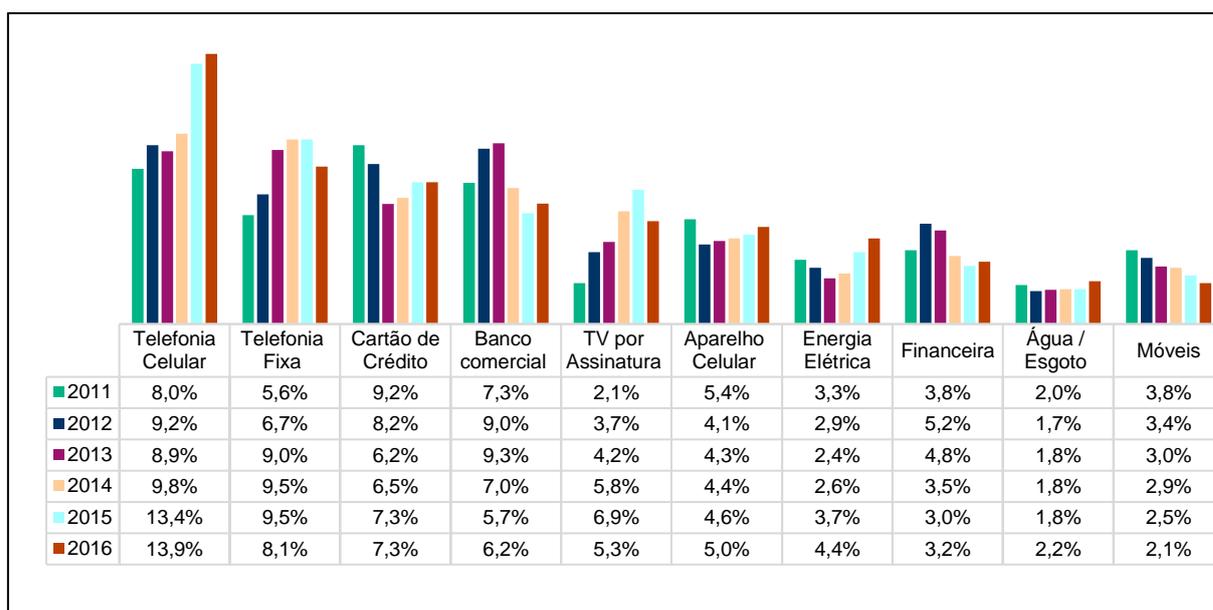
Na faixa etária dos consumidores em que se encontram com idade de até 20 anos, aparecem os menores índices de reclamação por intermédio do PROCONs, mas na faixa etária seguinte, entre 21 e 30 anos, detecta-se a maior elevação numérica e percentual do volume de reclamações registradas⁵³.

Outro importante dado de transparência ativa, divulgado nos relatórios do SINDEC, no período de 2011 a 2016, é a tipologia de assuntos identificada aos respectivos setores econômicos. Desta forma, foi calculado o percentual dos dez setores anualmente mais demandados que, para efeito comparativo, segue disposto no o Gráfico 5.

⁵² Os índices percentuais foram calculados tomando por base as estatísticas oficiais e números absolutos das demandas divulgados nos boletins oficiais de 2011 a 2016.

⁵³ Idem 43.

Gráfico 5 – Série histórica dos setores mais demandados pelos PROCONs



Fonte: adaptado Boletins SINDEC, 2011-2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Ao se observar as estatísticas percentuais descritas no Gráfico 5, há que se registrar, inicialmente, que o SINDEC aprimorou ainda mais os boletins anuais em 2011. Desta feita, o sistema passou a divulgar os segmentos econômicos que receberam, nacionalmente, o maior número de demandas pelos PROCONs. Além disto, este documento passou a informar também, ao mercado de consumo, o *ranking* dos fornecedores mais demandados, por segmento econômico, e seus respectivos Índices de Solução Preliminar de demandas resolvidas.

Constata-se que, na série histórica dos boletins de 2011 a 2016, os dez setores econômicos mais demandados permanecem quase os mesmos, demonstrando uma concentração elevada de demandas, que se repetiu nos quadros analisados com pequenas oscilações percentuais por setor ocorridas ano a ano.

1. Telefonia Celular: Foi líder em todos os anos, exceto em 2013, por uma pequena diferença.
2. Excetuando o setor de móveis, os nove setores econômicos mais demandados são estratégicos e vinculados às ARs e ao Banco Central, que integram a estrutura Federal de governo. (ANATEL, Banco Central, ANEEL e ANA).
3. Os oito primeiros setores econômicos são ligados as TICs e aos modernos usos da tecnologia como meio para efetivação dos seus serviços.

4. Estes setores econômicos são muito concentrados, com baixa concorrência e movimentam elevadas cifras financeiras, são também estruturais e resultantes da economia moderna.

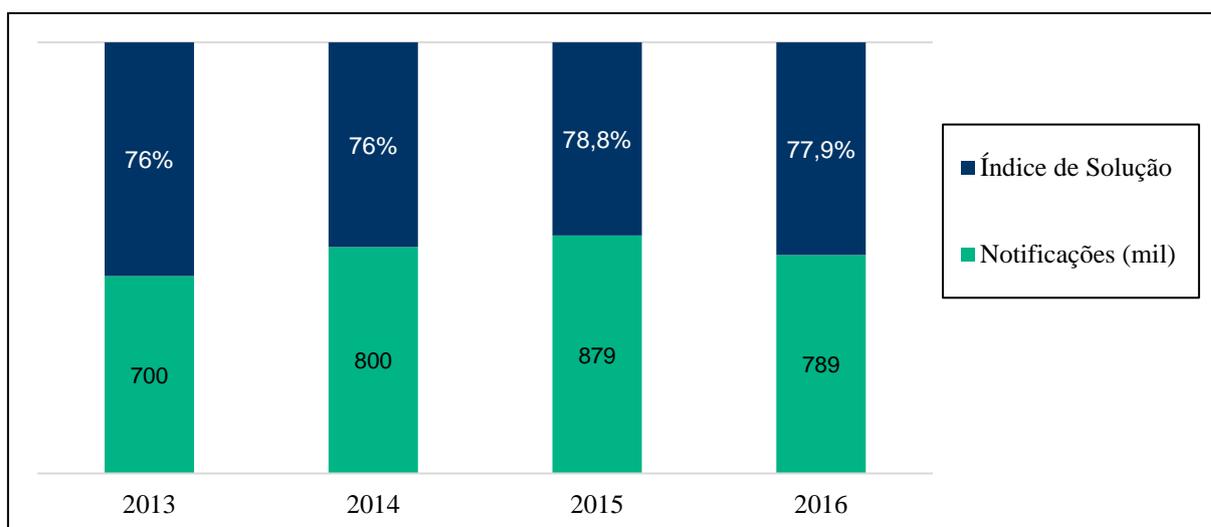
5. Confirma-se a precariedade de infraestrutura básica de fornecimento de água e esgoto que, quando acontece, ainda lidera os *rankings* de reclamações e demandas dos consumidores.

6. Os móveis que representam as atividades voltadas à produção mecanizada ou artesanal em média, pequena e grande escala da indústria moveleira, que se utiliza de diversas matérias primas, a exemplo de madeira, metal e fibras de plástico.⁵⁴

Investigando o índice de solução prévia de conflitos, divulgados oficialmente pelos boletins de transparência pública do SINDEC, no período de 2013 a 2016, foi confeccionado o Gráfico 6, que demonstra, percentualmente, ano a ano, os índices percentuais.

Aprofundando a avaliação do gráfico 6, necessário se faz, previamente, defluir que o Índice de Solução Preliminar de conflitos de consumo é calculado através do número de respostas satisfatórias dos fornecedores às demandas dos consumidores registradas e relatadas em Cartas de Informações Preliminares (CIP). Desta forma, os PROCONs notificam previamente os fornecedores, através das CIPs, antes de instaurar processo administrativo, o que oportuniza ao fornecedor e ao consumidor, a formação prévia de consenso com o interesse de resolver o conflito de consumo de forma amigável, célere, mais econômica e satisfatória para todos.

Gráfico 6 - Notificações *versus* Índice de Solução Preliminar dos PROCONs



Fonte: adaptado Boletins SINDEC, 2013-2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

⁵⁴ Os índices percentuais foram calculados tomando por base as estatísticas, no gráfico 5, oficiais, e números absolutos das demandas divulgados nos boletins oficiais de 2011 a 2016.

No gráfico apresentado, é possível acompanhar o número de notificações enviadas pelos PROCONs, no período de 2013 a 2016, e o Índice de Solução Prévia dos Conflitos de consumo por parte dos fornecedores por meio das Cartas de Informações Preliminares - CIPs.

Ao se analisar os índices percentuais de solução prévia de conflitos pelos fornecedores, conforme indicados, conclui-se que, no geral, os PROCONs conseguem, junto aos fornecedores, uma média aproximada de 77,9% de resolutividade prévia das demandas, sem a necessidade da interposição de processos administrativos onerosos e demorados, mesmo apontando-se que, em 2016, foram expedidas mais de 789 mil notificações aos fornecedores.

Foram emitidas, em 2013, mais de 700.000 notificações pelos PROCONs, obtendo-se por meios destas, uma média de 76% de resolução prévia de conflitos de consumo por parte dos fornecedores.

No decorrer de 2014, emitiram-se 800.000 notificações por meio dos PROCONs, conseguindo-se uma média de 76% de resoluções prévias de conflito de consumo, mantendo-se a média do ano anterior.

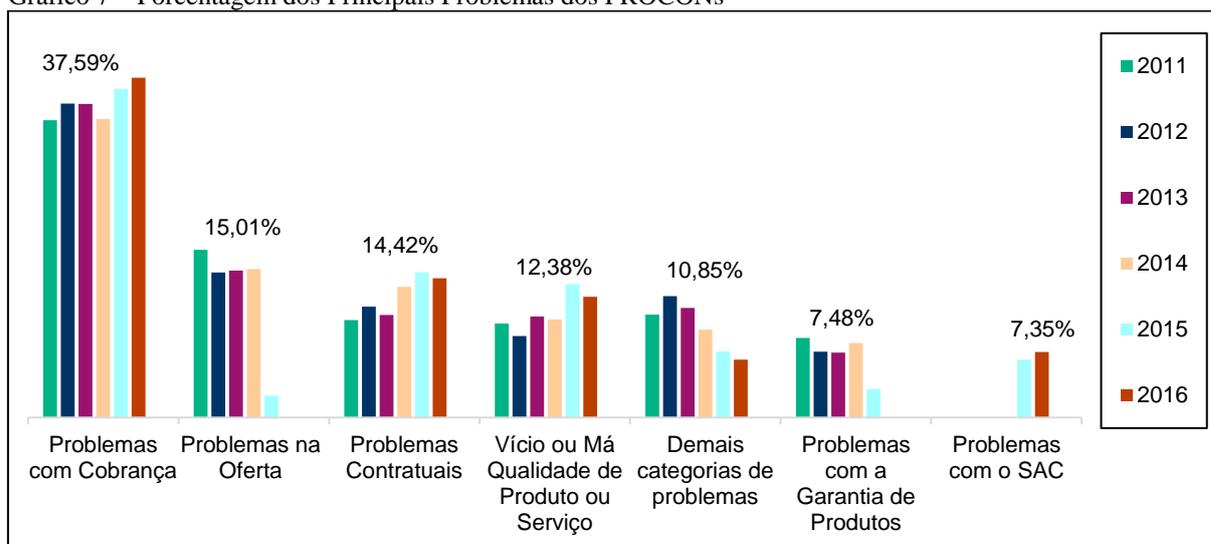
Já em 2015, o índice de resoluções prévias de conflito se eleva para 78,8%, isto decorrente da emissão de 879.000 notificações que também significam, aproximadamente, quase 10% a mais de notificações expedidas.

No ano seguinte, 2016, diminuíram-se 90.000 notificações quando comparado ao ano anterior. Apesar disso, o índice de resolução prévia de conflitos manteve a série histórica superior a 75% de resolução, ficando, precisamente, na casa de 77,9% do índice de solução prévia de conflitos⁵⁵.

Dando prosseguimento à avaliação dos boletins oficiais do SINDEC, divulgados no período de 2011 a 2016, tratar-se-á, no Gráfico 7, sobre a percentagem dos principais problemas registrados nesta base oficial de dados e divulgados como mecanismo de transparência ativa dos PROCONs a ela coligados. A seguir, registram-se, no referido gráfico, as estatísticas percentuais apontados ano a ano.

⁵⁵ Os índices percentuais foram calculados tomando por base as estatísticas oficiais e números absolutos das demandas divulgados nos boletins oficiais de 2011 a 2016. Endereço que está disponível.

Gráfico 7 – Porcentagem dos Principais Problemas dos PROCONs



Fonte: adaptado Boletins SINDEC, 2011-2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Averiguando-se mais detidamente as estatísticas constantes no Gráfico 7, acima colacionadas, é perceptível que, no período de seis anos, entre 2011 e 2016, os principais problemas apontados foram relacionados a ocorrências que dizem respeito a conflitos relativos a processos de cobrança, descumprimentos de oferta, incidentes relativos ao pactuado nos contratos, ocorrências de vícios ou má qualidade de produtos ou serviços, descumprimento de obrigações relativas às garantias de produtos.

Cumpra aqui ressaltar que, a partir de 2015, se iniciaram os registros demandas que tratavam, especificamente, sobre o descumprimento do Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, que regulamenta parte do CDC e fixa normas gerais sobre Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC). Desta forma, nos dois últimos boletins anuais do SINDEC, passaram a registrar, respectivamente, 6,9% para o ano de 2015 e 7,8% para o transcorrer de 2016, chamando a atenção para esta qualificação de problema de atendimento que, outrora, não havia registros estatísticos consideráveis no SINDEC.

Liderando o *ranking* de reclamações, os problemas com cobranças sempre estiveram à frente dos demais, tendo uma pequena variação estatística no ano de 2014, que decaiu 1,8% quando comparado ao ano de 2013, cujo índice foi de 37,4% do total de reclamações registradas neste ano. Todavia, em 2015, esse índice volta a aumentar e chega ao patamar de 39,2% do montante das reclamações, aumentando em 3,6%, ou seja, o dobro do que havia caído no ano anterior. Já em 2016, a tendência de crescimento das reclamações relativas à cobrança se mantém e, desta feita, ultrapassa a margem de 40% de reclamações registradas, chegando a exata cifra de 40,5%. Analisando-se o índice de 2016, face ao de 2015, percebe-se

que houve um aumento de 1,3% no total de registros, o que demonstra que os problemas com cobrança ocupam quatro em cada dez reclamações registradas pelas instituições, vinculadas ao SINDEC, algo que preocupa e que exige ajustes dos gestores da política pública, do judiciário, das agências reguladoras, órgãos de regulamentação, fiscalização e controle e demais entidades envolvidas com a promoção da defesa do consumidor.

Em relação aos problemas classificados como provenientes da etapa vinculadas à oferta de produtos e serviços, detecta-se que houve uma significativa redução dos índices no decorrer do ano de 2015. Em 2011, os percentuais eram de 19,99% das reclamações registradas. Nos três anos seguintes, permaneceram numa média estimada de 17,50%. Já no ano de 2015, há uma expressiva queda de 15,1%, atingindo o índice de apenas 2,6% dos registros. No final de 2016, os problemas com oferta de produtos e serviços já não constava mais no *ranking* de reclamações do SINDEC.

Os problemas contratuais também aparecem com significativa importância nos índices de reclamação anuais de SINDEC, nos últimos seis anos, chegando a uma média anual de 14,42% do total das reclamações registradas. Entretanto, percebe-se que este índice permanece quase estável no decorrer do período avaliado, sem demonstrar grandes oscilações no tocante a esta problemática.

No que tange aos problemas relativos a produtos e serviços eivados de vícios ou má qualidade, a média anual das reclamações registradas, no período compreendido entre 2011 e 2016, foi de 12,38%, ocupando a quarta colocação da tipologia de problemas com maior incidência de reclamações recebidas pelos PROCONs.

A quinta maior categoria de problemas registrados na base do SINDEC tem tipologia diversa, daí porque foi denominada como “demais categorias de problemas”. Alcança uma média aproximada de quase 11% do quantitativo total de reclamações registradas anualmente no período de seis anos acima descrito. Ressalta-se que, em 2011, o índice foi de 12,26% e, em 2016, a percentagem foi de 6,9%, diminuindo a incidência de reclamações com tipologia diversas, o que pode trazer mais fidedignidade aos resultados e estatísticos publicizados e esmero das técnicas de catalogação e apuração das reclamações registradas.

A sexta classe de problemas está relacionada aos descumprimentos das garantias inerentes aos produtos comercializados. A percentagem anual de sua ocorrência chega a 7,48% no transcorrer de cinco anos, cabendo ressaltar que, em 2016, não houve catalogação de reclamações alusivas ao descumprimento de garantias⁵⁶.

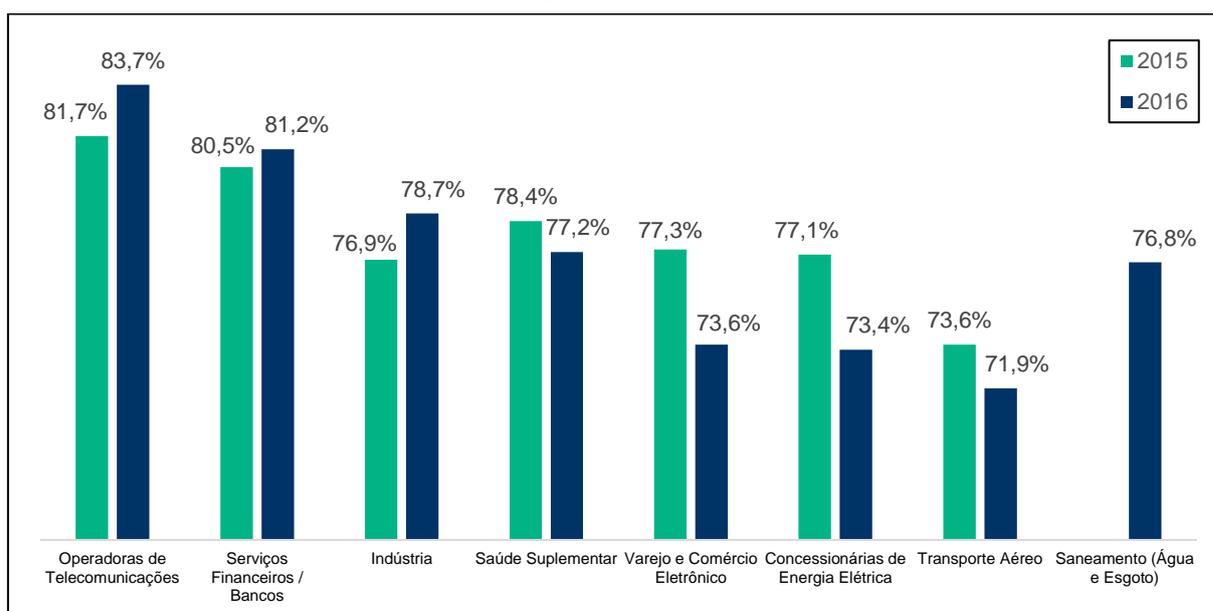
⁵⁶ Os índices percentuais foram calculados tomando por base as estatísticas oficiais e números absolutos das demandas divulgados nos boletins oficiais de 2011 a 2016.

Os boletins anuais do SINDEC também apontam o índice médio de solução preliminar por setor. Buscando propiciar a análise histórica comparativa destes índices percentuais, os quais foram dispostos e analisados, conforme segue no Gráfico 8.

O Gráfico 8 demonstra um comparativo entre os anos de 2015 e 2016 e traz referências importantes quanto ao índice de resolutividade das demandas direcionadas aos PROCONs em importantes setores econômicos que obtiveram, significativamente, elevados índices de solução prévia de demandas neste biênio.

Esta é uma nova forma de comparação que se tornou possível em virtude de os boletins de 2015 e 2016 informarem os setores que responderam mais rapidamente aos chamados preliminares do PROCONs, correlacionando-os aos respectivos índices de solução prévia de conflitos pelos fornecedores demandados integrantes de um determinado macrossetor econômico.

Gráfico 8 – Índices de Solução Preliminar Médio por Setor dos PROCONs



Fonte: adaptado Boletins SINDEC, 2015-2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 18 jun. 2017

Além disso, chama a atenção, no Boletim Anual do SINDEC de 2016, a inclusão do segmento econômico de Saneamento, água e esgoto que inexistia nos boletins e dados anteriormente publicados em todos os boletins alusivos às estatísticas desta política pública, a simultaneidade em que também aparece com elevado índice de solução prévia de conflitos, 76,8%.

Dando sequência à análise dos dados, constata-se um elevado índice de resolução de conflitos de consumo sem a necessidade de medidas administrativas mais coercitivas ou de

judicialização, demonstrando que a interlocução dos PROCONs, enquanto instituição direcionada à promoção da mediação e conciliação, vem sendo, estatisticamente, comprovada, quando se percebe que, face aos setores analisados, o de telecomunicações, que ocupa a primeira colocação no quantitativo médio de soluções prévias de demandas, o índice médio apurado para este setor foi de 82,70%. Os bancos ocupam o segundo lugar dentre os setores econômicos que obtiveram maiores retornos às ações prévias dos PROCONs, de modo a solucionar conflitos de consumo e obteve média bianual de 80,85%. Os setores de saúde suplementar e o setor industrial obtiveram a mesma média índice de solução preliminar de conflitos de 77,80%, ficando em terceiro lugar. O quarto setor econômico, bianualmente, mais bem avaliado, no tocante à resolução prévia de conflitos, foi o representativo do varejo que alcançou 75,45%. Ocupando a quinta e sexta posição, na escala de setores econômicos mais demandados, identificaram-se, respectivamente, as concessionárias de energia elétrica e o setor econômico de transporte aéreo, com índices médio bianual de 75,25%, para esse, e 72,75% para este.

Há que se notar que os oito setores com maiores índices de resolução prévia de conflitos, via PROCONs vinculados ao SINDEC, são, pela ordem: 1) telecomunicações, 2) bancos, 3) setores da indústria e, também, o de saúde suplementar, 4) varejo 5) concessionárias de energia elétrica, 6) transporte aéreo e, quanto ao setor de saneamento (água e esgoto) o percentual divulgado se refere exclusivamente a 2016, daí porque não se pode identificar sua média bianual.

Finalmente, observa-se que os setores acima relacionados estão diversamente distribuídos e representam tanto os macrossetores econômicos do comércio, quanto ao da indústria e dos serviços essenciais a qualquer economia moderna do mundo capitalista. Isto posto, faz-se constatar, ainda, o abrangente espectro de atuação dos PROCONs que, além de atuações setorializadas, devem aprimorar ações multissetoriais, já que quase todos os setores macroeconômicos produtivos foram demandados, contudo esboçam índices relevantes de resolução prévia dos conflitos via mediação dos PROCONs.

O que se espera e se deseja é que numa economia pautada sobre a ética e a transparência pública, estes números de demandas, conflitos e mediações venham a ser, historicamente, menores, como fruto do aprendizado que os conflitos devem proporcionar aos diretamente envolvidos, consumidores e fornecedores, bem como aos, institucionalmente, vocacionados ao trabalho de mediação ou conciliação de conflitos de ordem econômica e consumerista, uma vez que, este aprendizado, estas vivências sociais, políticas e institucionais devem refletir, positivamente, na condução e no redirecionamento das ações articuladas de

promoção da Política Nacional das Relações de Consumo do Brasil, o que presume mais transparência pública ativa como estímulo à informação e ao desenvolvimento de eficientes mecanismos de participação, controle social e de responsabilização.⁵⁷

2.5 Conceitos definidores do SINDEC

Algumas das principais características que se identificam com a concepção e funcionamento do SINDEC são: a promoção da transparência pública ativa, gestão democrática, coordenação harmônica de procedimentos entre os órgãos que o integra, controle dos resultados por parametrização de métricas, busca por celeridade nos atendimentos, promoção da cultura dos dados abertos e facilitação ao controle social. O SINDEC representa, conforme os Arts. 105 e 106 do CDC, um eixo fundamental de integração do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que amplifica os anseios de uma política pública econômica mais equânime e condizente com o interesse dos consumidores e fornecedores interessados na harmonia entre suas relações⁵⁸.

Talvez, um dos melhores propósitos e serventias do SINDEC seja o de ser um sistema voltado à transparência pública, seguida do atributo de ser direcionados à publicidade, somado ao da utilidade estratégica para os operadores das instituições que conduzem a Política Nacional das Relações de Consumo, sendo o SINDEC um sistema moderno, singular e informatizado, que disponibiliza dados, em tempo quase real, em formato aberto, adaptado à realidade e multiplicidade de instituições que se envolvem com a condução desta política pública nacional:

O Sindec oferece aos consumidores e a toda a sociedade um meio para o acompanhamento dos problemas enfrentados diariamente pelos cidadãos nas suas relações de consumo. Cidadãos, empresas, imprensa, órgãos públicos de todos os poderes e de todas as esferas podem acompanhar diariamente, por meio de um sítio da internet, informações consolidadas sobre os problemas que os consumidores relatam nos Procons de todo o Brasil integrados ao Sindec, independentemente do procedimento pelo qual essas demandas são tratadas pelos órgãos públicos. As consultas podem ser feitas pelo nome do fornecedor ou agrupadas segundo a qualificação das demandas ou ainda segundo o perfil dos consumidores [...] O Art. 8º do Decreto 7.963/2013 prevê que os dados e informações de atendimento ao consumidor registrados no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor - Sindec, que integra os órgãos de proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional, subsidiarão a definição das Políticas e ações do Plano

⁵⁷ Os índices percentuais foram calculados tomando por base as estatísticas oficiais e números absolutos das demandas divulgados nos boletins oficiais de 2011 a 2016.

⁵⁸ Balanço Social do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, 2003 a 2010, p 15-17). Disponível em: <<http://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/balanco-social-sindec-2010.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

Nacional de Consumo e Cidadania¹, competindo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública a gestão do sistema, garantindo o pleno acesso aos seus dados pelos órgãos públicos e sociedade em geral. Desde no ano de 2013, portanto, a Senacon vem disponibilizando os dados e informações do Sindec, em formato aberto, através do Portal Brasileiro de Dados Abertos. Entende-se como "dados abertos" aqueles que estão livremente disponíveis para o uso e reuso por qualquer interessado, sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle (DPDC, 2010, p. 2).

Desta forma, o SINDEC, ao publicizar e viabilizar via internet, sem restrições ou barreiras tecnológicas para seus diversos públicos, o acesso simplificado, catalogação, manuseio e usabilidade dos dados que, quando tratados, torna-se informações estratégicas para o processo decisório, em que os números e tabelas divulgadas tem fidedignidade suficiente para refletirem a complexidade das demandas, agora, estatisticamente, identificadas e realizadas em face dos fornecedores, classificando-os, inclusive, por seus respectivos setores econômicos.

Assim, os setores econômicos, e seus respectivos fornecedores mais demandados, doravante são identificados e expostos por mecanismos de transparência pública ativa com uso de tecnologia de informação e comunicação via internet, que possibilita, aos consumidores e operadores da política pública de proteção aos consumidores, o conhecimento do histórico de informação sobre as demandas e, melhor, sobre o histórico dos índices e performances de resolução das empresas ou fornecedores, após serem demandadas pelos consumidores via PROCONS, que dispõem de procedimentos mais uniformes para a realização dos seus atendimentos e medidas corretivas a serem adotadas:

Os Procons integrados ao Sindec de todo o País trabalham com conjunto harmônico de procedimentos para o tratamento das demandas individuais dos consumidores. Esses procedimentos têm um foco importante na solução desburocratizada dos problemas, a partir da constatação de que, na maior parte dos casos, os Procons conseguem solucionar os conflitos dos consumidores com medidas mais preliminares, sem a necessidade de abertura de processos administrativos. Outro fato que contribui para a maior rapidez na solução dos problemas dos consumidores a partir do Sindec é que o Sistema proporciona aos fornecedores maior previsibilidade no fluxo de tratamento das demandas. Em outras palavras, os fornecedores não têm de lidar com medidas e fluxos distintos nos diversos Procons, uma vez que todos os integrados do País utilizam os mesmos procedimentos. A maior previsibilidade nos fluxos e procedimentos, por sua vez, agiliza o trabalho e a resposta dos fornecedores mais dispostos a solucionar rapidamente os problemas dos consumidores (DPDC, 2010, p. 16).

A publicação dos dados abertos referentes aos atendimentos dos PROCONS, e demais instituições integradas ao SINDEC, promove a transparência pública, incentiva o uso adequado das técnicas de gestão voltadas à métrica, promovendo a adoção de mecanismos de resolução de conflitos e respostas administrativas com mais celeridade pelas entidades

administrativas, órgãos, agências reguladoras, ministérios, delegacias e defensorias públicas e demais instituições envolvidas na fiscalização, coordenação e regulamentação destes estratégicos setores econômicos.

A velocidade de retorno ou resposta às demandas informa, estrategicamente, dos esforços individualizados ou das medidas estruturais adotadas pelos fornecedores parametrizados, individualmente, ou em conjunto com os demais integrantes do mesmo setor econômico, daí a consequência da comparação e das perspectivas de tomadas de decisão baseadas na análise e consolidação de estatísticas e métricas específicas desta política pública.

Uma grande e importante contribuição que o Sindec trouxe para a política e para a sociedade, de um modo geral, foi a consolidação de informações e dados referentes às demandas dos consumidores que vão, diariamente, aos órgãos públicos de defesa do consumidor de todo o Brasil. A formação dessas bases de dados locais e nacional permite um acompanhamento mais preciso e criterioso da evolução dos problemas surgidos no mercado de consumo, dos resultados das medidas implementadas pelos órgãos públicos e dos impactos das ações eventualmente tomadas pelos fornecedores para a solução dos problemas. Em outros termos, o Sindec fornece para a sociedade uma régua, uma métrica para o acompanhamento dos problemas levados pelos consumidores de todo o Brasil aos órgãos públicos que defendem os seus direitos, bem como dos resultados das ações de todos os que trabalham para a redução desses problemas (DPDC, 2010, p. 16).

Esta qualidade de informação, disponibilizada de forma transparente e por estatísticas, pode incentivar o interesse do aprimoramento das estratégias concorrenciais entre os fornecedores, no sentido de melhor atenderem às demandas quando ocorrerem, na exata direção de harmonizar conflitos advindos das relações jurídicas de consumo e de afastar a necessidade de medidas coercitivas ou reguladoras voltadas aos setores econômicos que possam vir, em face de contumácia dos registros de ocorrências que tratem sobre conflitos de consumo, não satisfatoriamente resolvidos, impelir que medidas disciplinadoras e punitivas sejam implementadas pelos órgãos e entidades públicos direcionadas às ações de monitoramento ou fiscalizadoras dos integrantes daquele(s) específico(s) setor(es) econômico(s).

Há, entretanto, que se relevar o caráter democrático destas medidas de contabilização das demandas e de sua acessível publicidade via internet. Esta publicidade e comunicação também dizem da mensuração dos serviços públicos prestados pelos PROCONs, algo indispensável aos gestores das políticas públicas voltadas ao setor e aos observadores do mercado econômico brasileiro, agora permeado pela exigência de melhoria e adoção de mecanismos de transparência pública, em especial a ativa, por informar previamente aos interessados sobre a dinâmica dos mercados de consumo e das instituições que regulam esta política no Brasil, como determinam o CDC e as diretrizes da LAI:

O acesso à informação é um direito previsto na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011), que regula o acesso a dados e informações detidas pelo governo. Sendo que, a divulgação das informações de interesse público, independentemente de solicitações (transparência ativa), constitui uma das principais diretrizes da LAI. Neste sentido, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, em âmbito 2º Plano de Ação Brasileiro na Parceria para Governo Aberto, assumiu compromisso voltado ao “*aprimoramento da transparência dos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)*”, mediante a publicação periódica de seus dados em formato aberto no Portal dados.gov.br. [...]. A participação brasileira, que acontece desde a fundação da OGP, reflete o compromisso do país em inovar para fortalecer a transparência dos atos governamentais, prevenir e combater a corrupção, promover os ideais democráticos de participação cidadã e melhorar o serviço público. Com o cumprimento da meta assumida, espera-se que o conteúdo dos dados divulgados possa ser utilizado para a avaliação do impacto regulatório sob a perspectiva do consumidor, para o monitoramento da efetividade das medidas implementadas pelos entes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, além de outros órgãos públicos e o mercado, bem como para a avaliação da qualidade das relações de consumo (BOLETIM SINDEC, 2014, p. 2).

Todo o avanço do SINDEC foi se aprimorando na medida em que as parcerias institucionais iam sendo construídas com a adesão voluntária dos diversos PROCONs, localizados nas mais diversas localidades, regiões e estados. Esta sinergia, construída pela agregação de forças e conhecimento, fez com que o sistema fosse se adequando às diversas realidades e demandas, sendo assim aprimoradas as formas dos seus registros, os arranjos institucionais e a multiplicidade de atores sociais, respeitando-se sempre as dimensões culturais e continentais do Brasil, todo este complexo processo, sendo realizadas por etapas e ações de fomento ao controle social, isto ao informar, comunicar, mediar conflitos, registrando-os, administrando-os, catalogando-os como informações públicas, publicando-os na internet através dos usos das técnicas próprias do governo e dos dados abertos, o que facilita o controle social e participativo na condução, controle e aprimoramento contínuo desta política pública e dos conceitos que definem o SINDEC.

O SINDEC representa hoje o resultado de um processo de construção e catalogação de atendimentos com procedimentos e fluxo contínuos que foram sendo adotados, absorvidos e inseridos ao sistema através das demandas, relatos e soluções apresentados pelos consumidores, fornecedores e recepcionados em atendimentos registrados no SINDEC pelas equipes e técnicos dos PROCONs a ele integrados, caracterizando-se, como uma política pública de atendimento e registro das demandas e reclamações dos consumidores nas suas específicas relações jurídicas de consumo, que retratam a dinâmicas e conflitos nem sempre facilmente conciliáveis e característicos das imbricadas relações econômicas e de interesses. *A priori*, percebidos como antagônicos, ou nem sempre harmônicos, quiçá até, inicialmente, distintos e inconciliáveis, pois, econômica e financeiramente falando, os consumidores querem

ter e receber mais pagando menos, já os fornecedores querem fornecer ou entregar menos recebendo mais pelos produtos e ou serviços que comercializam, conforme disposto no *site* oficial do Ministério da Justiça e Segurança Pública⁵⁹.

Estas relações jurídicas de consumo ocorrem influenciadas por fortes variáveis características dos processos econômicos e sociais com incidência de conflitos, onde as decisões, ou opções finais pelas condutas pautadas pela ética nas tratativas e no desenvolver dos negócios jurídicos, bem como nas ações comportamentais consumadas pela boa fé objetiva dos contratantes, apresentam-se sempre como sendo as mais adequadas às resoluções amigáveis, mediadas ou conciliadoras dos conflitos de interesse.

Esta opção e decisão pelo agir, pautado numa conduta ética, quase sempre vêm acompanhadas de economicidade, eficiência e de eficácia jurídica e social, o que evita a indesejada e custosa judicialização dos conflitos de consumo, que já abarrotam o judiciário cuja prestação jurisdicional é quase sempre tardia e incompatível com a velocidade exigida, esperada e desejada pela sociedade, para que se efetive a fluidez do uso e gozo dos bens, serviços e valores financeiros, econômicos e sociais próprios dos tempos pós-modernos.

2.6 O SINDEC 2.0 (consumidor.gov.br)

O Projeto Sindec 2.0, que se encontra em andamento no Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJ, foi classificado como prioritário por seu Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, e como resultado efetivo do seu primeiro módulo, concebeu-se a plataforma eletrônica consumidor.gov.br.

No final de novembro de 2015, a presidência da república publicou o Decreto de nº 8.573, datado do dia 19, que dispõe sobre o consumidor.gov.br como sistema alternativo de resolução de conflitos de consumo, determinando providências para sua disseminação e operacionalização, conforme disposto no preambulo do referido decreto⁶⁰.

Neste decreto, fica, oficialmente, instituída a criação de um comitê gestor composto por dez integrantes titulares e respectivos suplentes, cuja coordenação ou presidência ficará a cargo do representante da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (SENACON), órgão integrante do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ) que, além do presidente do comitê, indica outro integrante da sua Secretaria Executiva Ministerial. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o setor produtivo indicam, igualmente, quatro membros, perfazendo-se

⁵⁹ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

⁶⁰ Dispõe sobre o consumidor.gov.br, sistema alternativo de solução de conflitos de consumo, e dá outras providências.

um total de oito indicações titulares, assim como seus respectivos suplentes, que, somente após ato deliberativo do Ministro da Justiça, passam a integrar, oficialmente, o referido conselho gestor que, oportunamente, pode também convidar para acompanhar seus trabalhos e reuniões estudiosos, profissionais e integrantes da sociedade civil e de organizações e entidades públicas ou privadas.

A participação neste comitê não é remunerada, mas, pela importância dos serviços e atividades desenvolvidas, a participação como integrante deste comitê é considerada prestação de serviço público relevante. Decreto digitado errado, já pronto

Dentre as competências declinadas pelo Decreto nº 8.573/2015, estão a de aprimorar as políticas e diretrizes de atendimento aos consumidores, através do apoio à gestão do sistema realizado pela SENACON. Para tanto, poderá sugerir mecanismos para promoção da sustentabilidade do Consumidor.gov.br e promover atividades voltadas ao seu aprimoramento, inclusive, participando, ativamente, da criação dos seus atos regulatórios, a exemplo de sugerir, e colaborar com a elaboração do seu regimento interno que necessita de aprovação por maioria simples dos seus membros que integra e, como dito acima, realizam atividade não-remunerada de relevante interesse público.

Segundo sítio na internet do Ministério da Justiça e Segurança Pública “O Consumidor.gov.br” é um serviço público para solução alternativa de conflitos de consumo disponibilizado por meio de plataforma tecnológica de informação, interação e compartilhamento de dados monitorada pelos PROCONs e pela SENACON, com o apoio da sociedade.

Tanto o decreto quanto a concepção desta ferramenta tecnológica preconizam e respeitam os princípios da transparência pública e do controle social. Provavelmente, se constituirá numa forma de resolução de conflitos mais singular e próxima daqueles que melhor se utilizam dos meios eletrônicos de comunicação, pois, por se tratar de sítio eletrônico, toda sua interface se dá na internet. Nesta plataforma, a adesão dos fornecedores é voluntária, entretanto, ao aderirem, os fornecedores se comprometem a, permanentemente, buscar a melhoria dos índices de respostas que satisfaçam ou resolvam os conflitos ocorridos nas relações jurídicas de consumo das quais foram parte.

Monitorada pela Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) do Ministério da Justiça, Procons, defensorias públicas, ministérios públicos, entre outros órgãos, e também por toda a sociedade, a plataforma coloca as relações entre consumidores, fornecedores e o Estado em um novo patamar, a partir do reconhecimento às seguintes premissas: A transparência e controle social são imprescindíveis à efetividade dos direitos dos consumidores; as informações apresentadas pelos cidadãos consumidores

são estratégicas para gestão e execução de políticas públicas de defesa do consumidor; o acesso à informação potencializa o poder de escolha dos consumidores e contribui para o aprimoramento das relações de consumo (CONSUMIDOR.GOV.BR, 2017, p. 3).

A publicação de seus dados, informações e estatísticas são disponibilizados em tempo real, evidenciando-se um novo modo de transparência pública ativa inerente aos conflitos registrados nas relações de consumo no Brasil. Facilita-se, desta forma, a constante acessibilidade a dados e informações atualizados, aprimorando o acompanhamento e o controle social, pois as demandas e suas estatísticas podem ser acompanhadas a qualquer tempo, e em qualquer lugar, pela internet e seus diversos instrumentos e meios eletrônicos de acesso.

Caso a empresa, em face de quem deseja reclamar, não esteja cadastrada na plataforma, é possível ao consumidor sugerir a participação de empresas, por meio do link disponível ao final da página “Empresas participantes”. As indicações subsidiam ações da SENACON, que, em conjunto com os PROCONS, vem implementando políticas continuadas para que cada vez mais empresas façam parte do Consumidor.gov.br, desde que essas de fato estejam imbuídas em solucionar os problemas dos consumidores que a elas recorrerem. A empresa interessada em aderir ao sistema deve clicar no link “Como Aderir”, preencher o formulário de proposta de adesão, que será submetido à análise da SENACON, e concordar com as regras e condições previstas no termo de adesão e compromisso. O desempenho das empresas participantes pode ser monitorado a partir da funcionalidade “Indicadores”, que disponibiliza índices a respeito da quantidade de reclamações finalizadas por empresas, percentuais de solução, de satisfação do consumidor com atendimento, médio prazo de resposta e percentual de resposta. O módulo de indicadores permite ainda, a qualquer consumidor pesquisar, por meio do link “Relato de Consumidor”, o conteúdo das reclamações, respostas das empresas e comentário final dos consumidores (na avaliação do atendimento), sendo inclusive possível pesquisar informação por meio do uso de filtros, tais como: palavras-chaves, segmento de empresa, fornecedor, dados geográficos, área, consumo problemas, período, classificação (resolvida/não resolvida/não avaliada) e/ou nota de satisfação. Por fim, clicando em “Dados Abertos”, é possível obter, em formato aberto, os dados atualizados que alimentam os indicadores da plataforma. Destaca-se a riqueza deste conteúdo, que permite, a qualquer interessado, promover a elaboração de inúmeras de outras análises e cruzamentos não contemplados pelas consultas disponíveis na plataforma (ROCHA, 2015, p. 129 -130).

Ainda segundo o portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a plataforma foi, oficialmente, lançada em 27 de junho de 2014, atualmente⁶¹, registra mais de 756 mil reclamações finalizadas e já integra uma base com mais de 609 mil usuários e com adesão voluntária de mais 394 empresas distribuídas por todo território nacional.

O consumidor.gov.br é considerado uma inovação da política pública de atendimento ao consumidor. O uso dos meios tecnológicos, para atendimento às demandas do abstruso meio consumerista, pode, grandemente, facilitar a acessibilidade dos consumidores e

⁶¹ Informações obtidas através dos infográficos disponibilizados na plataforma consumidor.gov.br. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/indicador/infografico/abrir>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

fornecedores a um novo mecanismo de solução de conflitos que minimiza a possibilidade de judicialização destas demandas. Tanto assim o é que recebeu menção honrosa no Prêmio Innovare, considerado o mais importante prêmio da Justiça brasileira, conforme Sampaio (2016, p. 30).

Trata-se, assim, de mais um importante instrumento de gestão voltado ao desenvolvimento de políticas públicas que harmonizem as relações econômicas características do mercado consumidor. Os registros dessas demandas podem ser efetuados, eletronicamente, sem a interlocução de terceiros, mas prescinde que os usuários sejam habilitados com o uso das ferramentas da Internet.

Vários são os atores públicos e privados envolvidos nesta plataforma, cujas informações estratégicas são fornecidas para a PNRC e para os órgãos de controle e regulação, a exemplo do judiciário, das agências reguladoras, dos veículos de comunicação e mídia eletrônica, estudiosos, operadores do Direito além da própria sociedade em geral.

Ao longo desse processo, desde a criação do SINDEC, até os dias de hoje, as mudanças causadas pelos impactos globais trazidos pelas tecnologias da informação e comunicação fizeram surgir uma nova sociedade de indivíduos que, cada vez mais conectados, produzem e buscam serviços pela *internet* e se beneficiam do conhecimento e de milhares de informações disponíveis na rede (ROCHA, 2015, p. 126).

A seguir, será analisado um novo serviço público voltado à promoção da cultura da mediação alternativa de conflitos de consumo. Tem como singularidade o fato de funcionar, integralmente, por meio da internet, auxiliando no diálogo direto entre os partícipes das relações de consumo. Neste serviço digital, consumidores e fornecedores, agora, efetivamente acompanhados pelo Estado, prestam informações essenciais à condução, elaboração e implementação de medidas corretivas voltadas ao bom andamento da(s) política(s) pública(s) de promoção da defesa do(s) consumidor(es), sendo possível observar a performance das empresas quanto a implementação de ações de melhoria da qualidade, agilidade e presteza no atendimento as demandas do(s) consumidor(es).

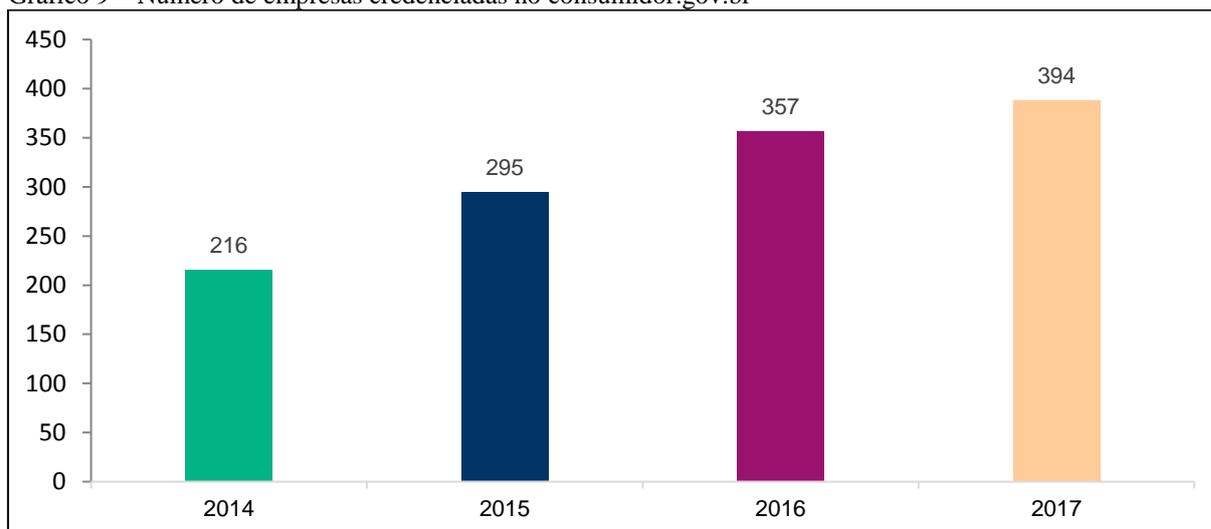
Esta ferramenta de auxílio à composição amigável de litígios é conduzida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil, que está em sintonia com o que se espera de um governo digital, permitindo, simultaneamente, análises estatísticas e divulgação de dados em formato aberto, e em tempo real, à sociedade, sendo um modo específico de uso das tecnologias, sintonizado com as exigências da transparência pública ativa preconizada em lei.

2.7 Consumidor.gov.br em números e análises estatísticas

Para se fazer uma análise percuciente sobre os dados da plataforma digital consumidor.gov.br, faz-se necessário estudar os relatórios oficiais divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que é o órgão federal encarregado da operacionalização deste importante mecanismo de transparência ativa.

Há uma característica inerente a este mecanismo de gestão da PNRC, que é o de ser uma plataforma que disponibiliza, em tempo real, os dados concernentes aos conflitos por ela registrados e mediados por meio da internet. Para visualizar a evolução destes números, será demonstrado, no gráfico 9, a evolução anual do número de empresas que, voluntariamente, aderiram a esta plataforma oficial de registro de reclamações, mediação e resolução de conflitos, conforme se depreende das estatísticas dispostas no período de 2014 a 2017.

Gráfico 9 – Número de empresas credenciadas no consumidor.gov.br



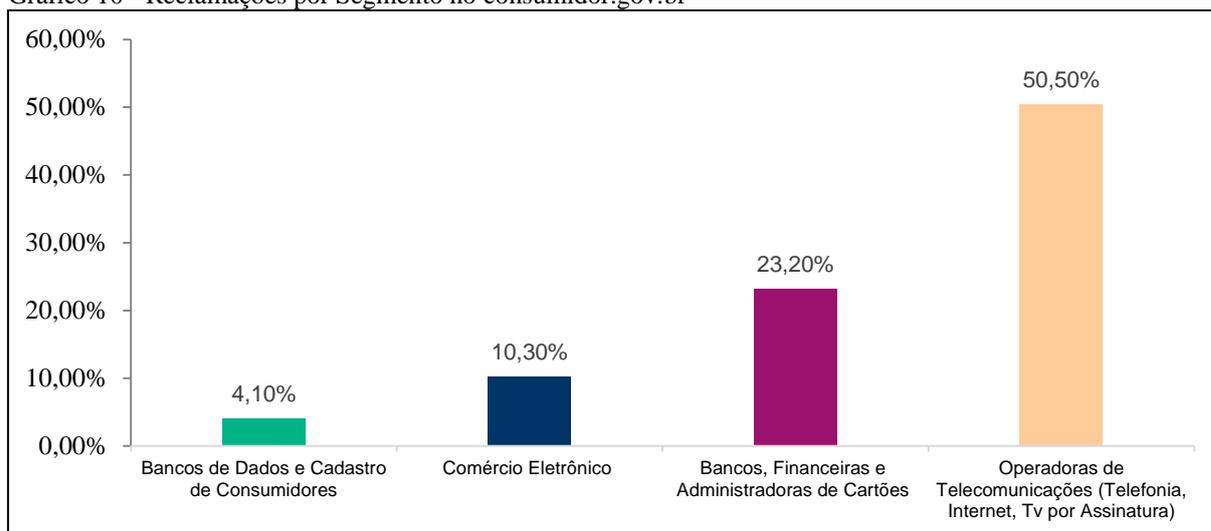
Fonte: elaborado pelo autor, 2017. Informações obtidas por meio dos dados abertos divulgados na plataforma Consumidor.gov.br das empresas participantes pela data da integração, referente ao período de abril de 2014 a julho de 2017. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

De acordo com o Gráfico 9, e os respectivos relatórios anuais divulgados pelo consumidor.gov.br (2017), o sistema acumula 394 empresas credenciadas, isto desde a sua implantação em 27 de abril de 2014.

No Gráfico 9, compreendido entre os anos de 2014 e 2017, observa-se a tendência pela adoção da cultura da transparência pública ativa, ao se notar que, ano a ano, o número de empresas que vem, voluntariamente, aderindo à plataforma consumidor.gov.br, e crescendo continuamente. Em quatro anos, desde seu início, houve um aumento de adesões voluntárias de 178 empresas.

Aprofundando a avaliação dos resultados, oficialmente divulgados nos relatórios anuais alusivos a esta plataforma digital, especificamente no que pertine às reclamações por ela recepcionadas e, desta feita, segmentando-as por setor econômico, foi construído o gráfico 10, que facilita a identificação e percentagem de reclamações inerente a estes setores, visualizado no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Reclamações por Segmento no consumidor.gov.br



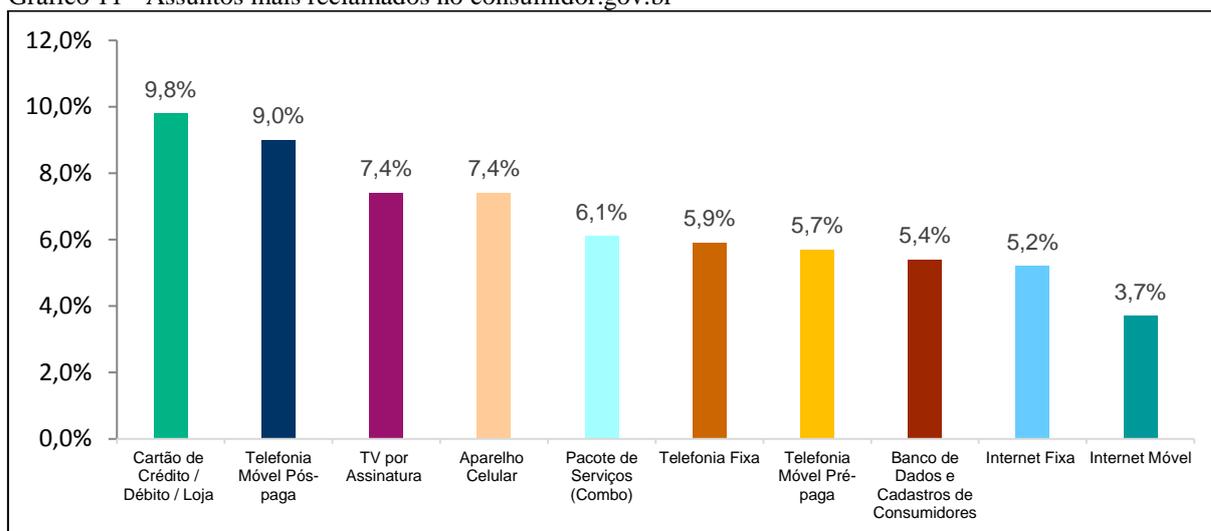
Fonte: adaptado Balanço Consumidor.gov.br, 2016.

Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

No Gráfico 10, constata-se os dados sequencialmente dispostos nos balanços anuais da plataforma digital consumidor.gov.br, do período de junho de 2014 a dezembro de 2016, que divulgam um *ranking* estatístico com as maiores reclamações por segmento. Nota-se, inicialmente, que há 4 grupos distintos em que se destaca o segmento de operadoras de telecomunicações, (telefonia, internet e TV por assinatura), que apresenta um percentual de 50,50% de reclamações. Já as queixas referentes a bancos, financeiras e administradores de cartões estão em segundo lugar do *ranking* com 23,20%. O comércio eletrônico também surge na tabela com o percentual de 10,30%. As reclamações relativas a bancos de dados e cadastro de consumidores também não ficam de fora, com um score de 4,10%, estão em último lugar do *ranking* de reclamações devidamente registradas no consumidor.gov.br.

Perseguindo o propósito deste estudo, pesquisaram-se os assuntos mais reclamados na plataforma do consumidor.gov.br. Em face disto, foi elaborado um gráfico com os dez assuntos, percentualmente mais demandados, sequencialmente ordenados no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Assuntos mais reclamados no consumidor.gov.br



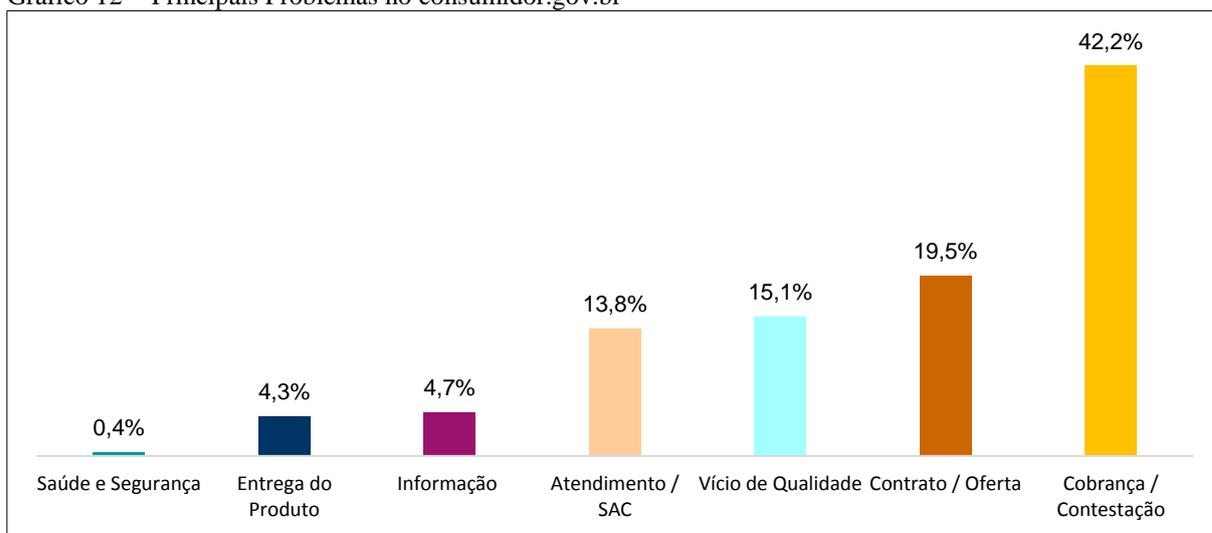
Fonte: adaptado Balanço Consumidor.gov.br, 2016.

Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

Debruçando-se sobre os dados expostos no Gráfico 11, percebe-se que, em relação ao balanço divulgado pelo consumidor.gov.br entre 2014 e 2016, constata-se que os dez assuntos mais demandados permanecem os mesmos, demonstrando uma concentração elevada de demandas que se repetiu no quadro analisado com pequenas oscilações percentuais por setores mais reclamados. O primeiro da lista são as reclamações relativas a assuntos que tratam sobre cartões de crédito, débito e loja com um percentual de 9,8%. Em segundo lugar, aparecem questões sobre telefonia móvel pós-paga, com uma percentagem de 9,0%, já os problemas com TV por assinatura e aparelhos celulares estão empatados em terceiro lugar do *ranking*, demandando um percentual de 7,4%. Sobre os assuntos tratados sobre os pacotes de serviços (combo), também estão presentes no balanço com um score de 6,1% de reclamações ao sistema. Em quinto lugar, está a telefonia fixa cujo índice é de 5,9% das queixas. Logo após, os impasses com telefonia móvel pré-paga aparecem com 5,7%. Posicionando-se em sétimo lugar, os questionamentos relacionados a banco de dados e cadastro de consumidores tem um percentual de 5,4% de reclamações. Em oitavo e nono lugares, aparecem, respectivamente, os problemas com relação à internet fixa com 5,2% e a internet móvel com 3,7% das reclamações junto à plataforma consumidor.gov.br.

A plataforma também disponibiliza dados referentes à tipologia dos principais problemas registrados na plataforma por meio digital. Nos relatórios de transparência pública ativa deste serviço, constam dados referentes ao período de 2014 a 2016, que subsidiam a construção do Gráfico 12, o qual demonstra o encadeamento das reclamações acompanhadas de seus respectivos níveis percentuais de incidência.

Gráfico 12 - Principais Problemas no consumidor.gov.br



Fonte: adaptado Balanço Consumidor.gov.br, 2016.

Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

Observando o Gráfico 12, é visto que, no período entre junho de 2014, e dezembro de 2016, os principais problemas apontados foram relacionados a ocorrências que dizem respeito a conflitos relativos a processos de cobrança e contestação, contrato e ofertas, ocorrências de vícios de qualidade, descumprimento de questões relativas ao atendimento e ao SAC, com os procedimentos de divulgação da informação, problemas relacionados com a entrega de produtos e, por fim queixas relativas à saúde e segurança.

No topo do *ranking* de reclamações, os problemas com cobranças e contestações sempre estiveram à frente dos demais, tendo uma média de 40,2% total de reclamações registradas.

Em relação aos problemas classificados como contratos e ofertas de produtos, detecta-se um percentual de 19,5% de reclamações do consumidor.gov.br.

No que tange aos problemas relativos a vício de qualidade, a média das reclamações, registradas no período compreendido entre 2014 e 2016, foi de 15,1%, ocupando a terceira colocação da tipologia de problemas com maior incidência de reclamações recebidas pela plataforma governamental.

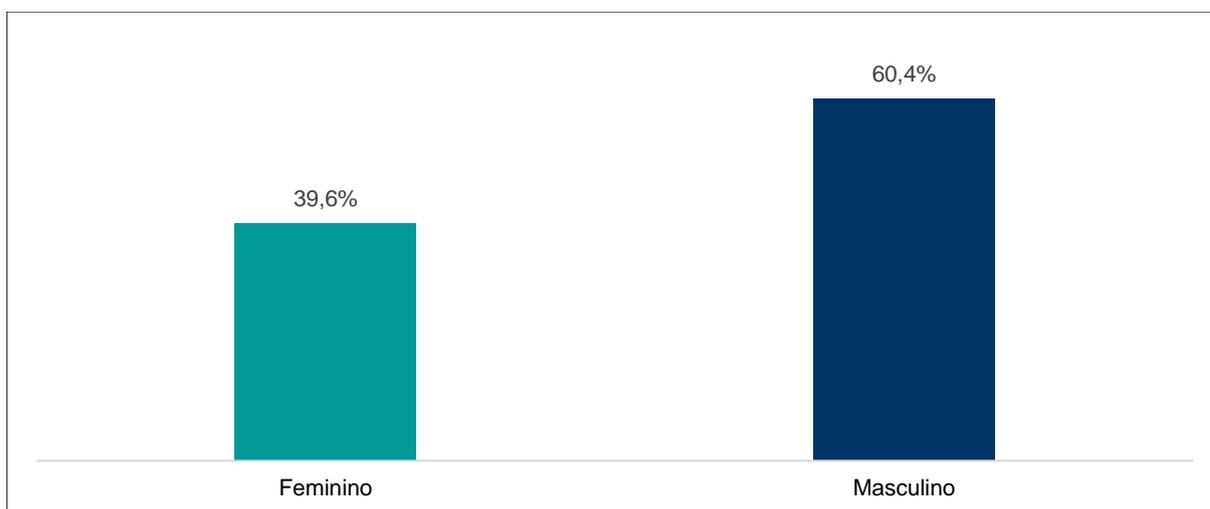
A quarta classe de problemas está relacionada aos descumprimentos das questões referentes ao atendimento e ao SAC. A percentagem de sua ocorrência chega a 13,8% no transcorrer deste período.

A quinta maior categoria de problemas registrados na base do sistema do governo, as questões referentes à informação, que alcança uma média de 4,7% do quantitativo total de reclamações registradas no período acima descrito.

Já aos impasses com relação a entrega de produtos, estes ocupam a sexta colocação do *ranking* e, em último colocado, o balanço aponta as questões de saúde e segurança, com um percentual de 0,4%, um número quase irrisório se comparado a todas as outras problemáticas que compõem o *ranking* divulgado pelo consumidor.gov.br⁶².

À semelhança do que já ocorre nos boletins do SINDEC, os mecanismos de transparência ativa do consumidor.gov.br também dispõem sobre o percentual de reclamações identificando-os por gênero do reclamante. Mais uma vez, foi produzido um gráfico que busca facilitar a percepção das diferenças percentuais entre os gêneros, especialmente quando comparados a sua utilização deste meio oficial de reclamação e mediação de conflitos, elencados no Gráfico 13.

Gráfico 13 - Reclamações por gênero no consumidor.gov.br



Fonte: adaptado Balanço Consumidor.gov.br, 2016.

Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

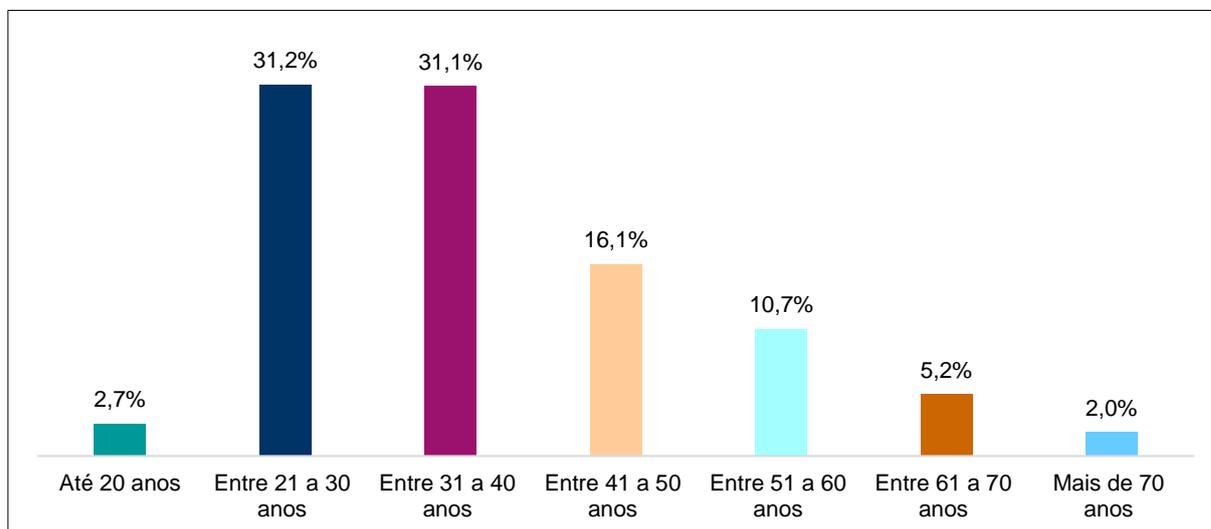
Ao analisar o Gráfico 13 acima, percebe-se que o público masculino realiza a maioria das reclamações no consumidor.gov, possuindo um percentual elevado de 60,40% das queixas. Já as pessoas do gênero feminino, limitam-se a apenas 39,60% de reclamações realizadas na plataforma.

Cabe agora avaliar o perfil dos reclamantes do consumidor.gov.br por faixa etária. Buscando facilitar tal desidrato, foi ainda preparado um gráfico estatístico e percentual, de

⁶² Os percentuais acima foram calculados conforme os dados absolutos de transparência ativa divulgados nos relatórios anuais de 2014 a 2016, sendo que a consulta direta aos dados publicados digitalmente foram extraídos da plataforma, isto inerente ao ano de 2017. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/principal/?1499111749760>>. Acesso em 10 jun. 2017.

acordo com os relatórios oficiais de transparência ativa deste serviço público e dispostos no Gráfico 14.

Gráfico 14 - Reclamações por Faixa Etária no consumidor.gov.br



Fonte: adaptado Balanço Consumidor.gov.br, 2016.

Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

Pelo estudo do boletim anual dos anos de 2014 a 2016, do consumidor.gov.br, e em face da análise do gráfico 14 exposto, logo se percebe que há uma diferença ínfima no primeiro lugar, já que os consumidores de 21 a 30 anos, com 31,2% lideram o *ranking* por apenas 0,1% em relação ao público de 31 a 40 anos, os quais possuem 31,1% das queixas, sendo estes os maiores percentuais de reclamações do *ranking*.

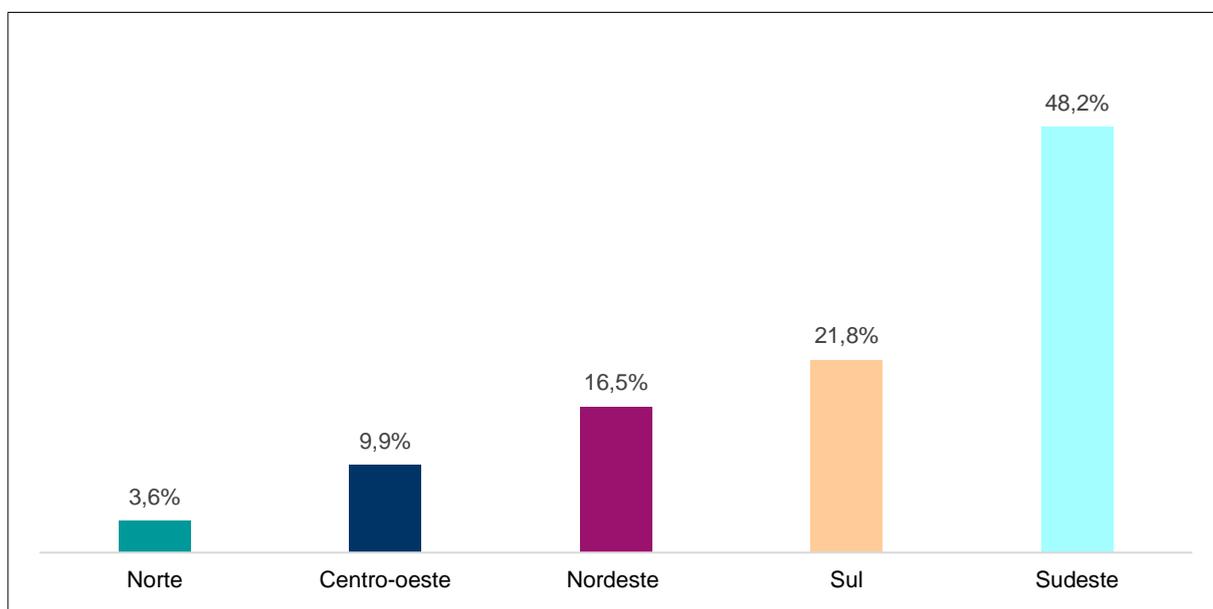
Logo depois, ocupando o terceiro maior quantitativo de queixas, encontram-se os consumidores na faixa etária que se estende entre os 41 a 50 anos, com 16,1%. Na faixa etária dos consumidores que se encontram com idade maior que 70 anos, aparecem os menores índices de reclamação por intermédio do consumidor.gov.br. O quarto maior grupo de reclamações se encontra na faixa dos 51 a 60 anos com percentuais de 10,7% das queixas. A quinta e a sexta faixa etária de maiores reclamações são, respectivamente, os cidadãos de 61 a 70 e o com idade até 20 anos, cujos percentuais são 5,2% para este e 2,7% para esse⁶³.

Chegou-se ao ponto propício para se analisar a percentagem de reclamações recepcionadas pela plataforma, separando-as por região do Brasil. Esta avaliação foi possível

⁶³ Os percentuais acima foram calculados conforme os dados absolutos de transparência ativa divulgados nos relatórios anuais de 2014 a 2016 e sobre a consulta direta aos dados publicados digitalmente na plataforma quanto ao ano de 2017. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/principal/?1499111749760>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

em virtude dos relatórios de transparência pública ativa divulgados no período de 2014 a 2016, em conformidade com os índices percentuais relacionados no Gráfico 15.

Gráfico 15 – Porcentagem de reclamações por região no consumidor.gov.br



Fonte: elaborado pelo autor, 2017. Informações obtidas por meio do infográfico divulgado na plataforma Consumidor.gov.br do total de reclamações por região, referente ao período de abril de 2014 a julho de 2017. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

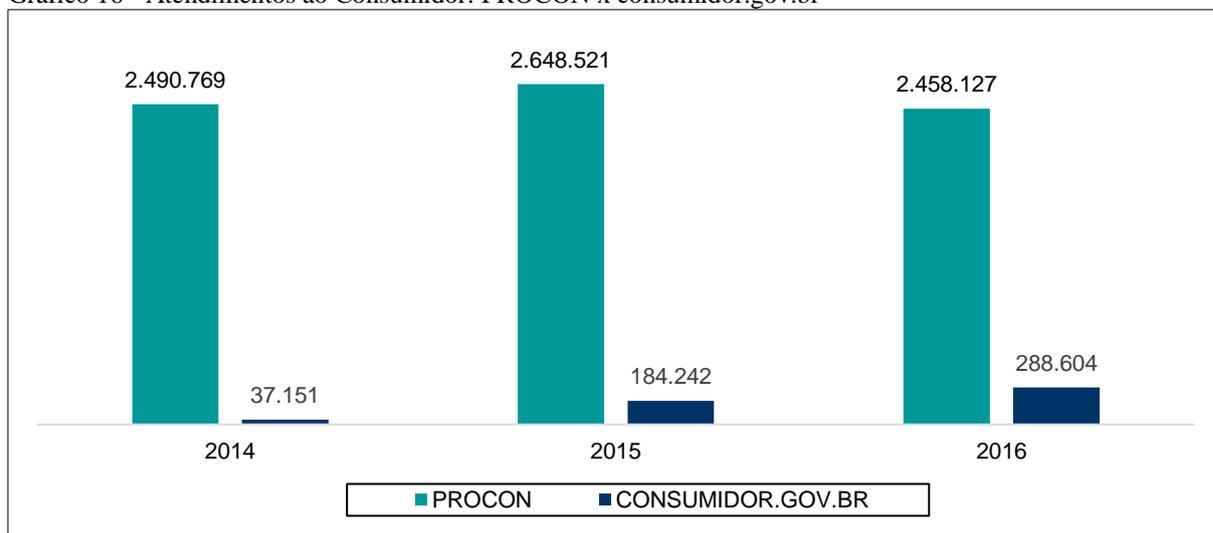
Explorando-se os percentuais dispostos regionalmente no Gráfico 15, infere-se que, na plataforma consumidor.gov.br, houve um cuidado de se observar também quanto às estatísticas de reclamações distribuídas pelas regiões do País. Liderando o *ranking*, aparece o Sudeste com 48,2%. Em segundo lugar, vem o Sul com 21,8% de queixa no *site*. Em terceiro lugar, o Nordeste surge com 16,5% e está à frente do centro-oeste, que possui 9,9%, e do Norte, que está em último da lista, com 3,6% das reclamações registradas no sistema do consumidor.gov.br.⁶⁴

Após todos esses apontamentos, estudos e gráficos é possível fazer uma comparação entre os resultados alcançados nos dois sistemas coordenados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e os que tratam sobre estatísticas inferenciais a respeito da dinâmica complexa das relações de consumo e suas reclamações, demandas, incidentes, que são registrados, oficialmente, como forma de monitoramento e parametrização dos serviços prestados pelas entidades públicas e privadas, respectivamente, vinculadas ao SINDEC e à plataforma digital consumidor.gov.br. Pode-se, agora, declinar sobre um gráfico estatístico que

⁶⁴ Ibidem.

compare as performances de atendimentos registrados pelos diversos documentos de transparência pública ativa característicos destes serviços que integram a condução da PNRC, números estes dispostos no Gráfico 16.

Gráfico 16 - Atendimentos ao Consumidor: PROCON x consumidor.gov.br



Fonte: elaborado pelo autor, 2016. Elaborado por meio dos dados divulgados nos boletins anuais do SINDEC, no período de 2014-2016. Disponíveis em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>> e dados abertos publicados mensalmente com o número das reclamações registradas na plataforma Consumidor.gov.br. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

Este Gráfico 16 apresenta uma análise comparativa das ferramentas governamentais que tratam sobre a relação de consumo, os PROCONs e a plataforma informatizada consumidor.gov.br. De imediato, percebe-se o relevante número de usuários que utilizam o serviço dos PROCONs para resolver seus problemas. Há, contudo, uma tendência de utilização crescente da plataforma digital em virtude da praticidade, facilidade e acessibilidade que o uso dos meios de comunicação e informação propiciam num governo que tende a ser cada vez mais digital. Entretanto, os registros históricos do SINDEC confirmam a capilaridade e a crença, popularização e o costume dos brasileiros com os serviços prestados pelas as instituições governamentais intituladas PROCONs.

2.8 Recall enquanto sistema preventivo de conflitos de consumo

O *recall* se constitui noutro sistema coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil que se propõe a trabalhar de forma preventiva de conflitos nas relações de consumo. A execução das atividades de coordenação do sistema é realizada diretamente pela SENACON que monitora, registra e divulga à sociedade as campanhas de

chamamento dos fornecedores conhecidas como *recall*. O instituto do *recall* está previsto na Lei Federal nº 8.078/90, especificadamente no art. 10 e seus parágrafos, que define:

Artigo 10: O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança.

§1º: O fornecedor de produtos e serviços que, posteriormente à sua introdução no mercado de consumo, tiver conhecimento da periculosidade que apresentem, deverá comunicar o fato imediatamente às autoridades competentes e aos consumidores, mediante anúncios publicitários.

§ 2º: Os anúncios publicitários a que se refere o parágrafo anterior serão veiculados na imprensa, rádio e televisão, às expensas do fornecedor do produto ou serviço.

§ 3º: Sempre que tiverem conhecimento de periculosidade de produtos ou serviços à saúde ou segurança dos consumidores, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão informá-los a respeito.

A divulgação destes alertas de *recall* se dá pela internet, através do Sistema Nacional de Alertas Rápidos de *recall* que, anualmente, emite relatórios de transparência pública ativa sobre os índices de respostas a estes chamamentos e acompanha as ações dos fornecedores voltadas a substituição ou reparação gratuita dos produtos defeituosos. Conforme Boletim Saúde e Segurança do Consumidor (2015, p. 6), publicado pela SENACON, dentre os objetivos de *recall* também estão os de:

Incluir a informação dos fatos à cadeia de fornecedores, clientes e consumidores, além dos órgãos competentes, sobre a natureza e a característica do risco, e apresentar de forma clara as ações para extingui-lo ou, ao menos, minimizar seus efeitos: segregação do produto com vistas a prevenir distribuição ou venda de unidades afetadas, ações para recolhimento, reparo, substituição ou reembolso dos produtos afetados, alteração do projeto do produto para sanar o defeito, ou destruição dos produtos afetados para garantir que não voltem ao mercado de consumo (SENACON, 2015, p. 6).

Enquanto ferramenta instituída pelo CDC, o *recall* objetiva ofertar ao fornecedor a oportunidade de, voluntariamente, informar às autoridades competentes, e à coletividade de consumidores, o defeito em produto ou serviço que tenha colocado no mercado de consumo que cause risco à vida, saúde, segurança, e, por consequência, serve-se deste processo para requerer e promover a retirada imediata do mercado dos produtos defeituosos, desta forma, evita-se, ou mesmo se minimiza, eventuais prejuízos à coletividade, seja ele de ordem material ou moral.

O CDC responsabiliza o fornecedor de forma objetiva, independentemente da existência de culpa, conforme preceitua os Arts. 12 a 14⁶⁵ (BRASIL, 1990). O *recall* deve

⁶⁵ Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou

alcançar uma comunicação efetiva, ampla, que se estenda a todos os consumidores expostos aos riscos, com divulgação em rádio, TV, jornal, redes sociais e em todos os canais possíveis de comunicação, inclusive a internet.

A lei específica ainda prevê, em seu art. 64⁶⁶, como crime, a não realização do *recall*, caso não seja retirado imediatamente os riscos do mercado. Segundo o boletim de 2016 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Brasil teve um elevado aumento percentual de *recalls* realizados na última década, considerado um dos maiores percentuais em todo o mundo, porém, ainda não é uma ação de todo consolidada no mercado brasileiro, conforme Boletins oficial de *recall* do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2016, p. 16), que assim diz:

Na última década, o Brasil viu crescer em mais de 200% o número de *recalls* realizados - um dos maiores níveis de crescimento em todo o mundo. Mesmo assim, ainda não é uma ação enraizada no mercado brasileiro. Os desafios mais nítidos, nesse sentido, estão na comunicação com o consumidor e na construção de práticas capazes de elevar a efetividade dos procedimentos de *recall*. A Senacon tem dialogado regularmente com os fornecedores, incentivando a adoção de práticas mais avançadas de pós-venda e de acompanhamento do consumidor. É essencial avançar no sentido da identificação e adoção, pelos fornecedores, de meios mais eficazes de atrair o consumidor para que, diante de um chamamento, busque o atendimento e a resolução do problema.

Contudo, a SENACON tem procurado conversar com os fornecedores a buscarem adotar medidas mais avançadas de pós-venda e de acompanhamento do consumidor,

acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos. § 1º O produto é defeituoso quando não oferece a segurança que dele legitimamente se espera, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais: I - sua apresentação; II - o uso e os riscos que razoavelmente dele se esperam; III - a época em que foi colocado em circulação. § 2º O produto não é considerado defeituoso pelo fato de outro de melhor qualidade ter sido colocado no mercado. § 3º O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar: I - que não colocou o produto no mercado; II - que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste; III - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Art. 13. O comerciante é igualmente responsável, nos termos do artigo anterior, quando: I - o fabricante, o construtor, o produtor ou o importador não puderem ser identificados; II - o produto for fornecido sem identificação clara do seu fabricante, produtor, construtor ou importador; III - não conservar adequadamente os produtos perecíveis. Parágrafo único. Aquele que efetivar o pagamento ao prejudicado poderá exercer o direito de regresso contra os demais responsáveis, segundo sua participação na causação do evento danoso.

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos. § 1º O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais: I - o modo de seu fornecimento; II - o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam; III - a época em que foi fornecido. § 2º O serviço não é considerado defeituoso pela adoção de novas técnicas. § 3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar: I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste; II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro. § 4º A responsabilidade pessoal dos profissionais liberais será apurada mediante a verificação de culpa.

⁶⁶ Art. 64. Deixar de comunicar à autoridade competente e aos consumidores a nocividade ou periculosidade de produtos cujo conhecimento seja posterior à sua colocação no mercado: Pena - Detenção de seis meses a dois anos e multa. Parágrafo único. Incorrerá nas mesmas penas quem deixar de retirar do mercado, imediatamente quando determinado pela autoridade competente, os produtos nocivos ou perigosos, na forma deste artigo.

fundamental no avanço eficaz de aproximar o consumidor para que, diante de um chamamento, procure o atendimento para resolução do problema.

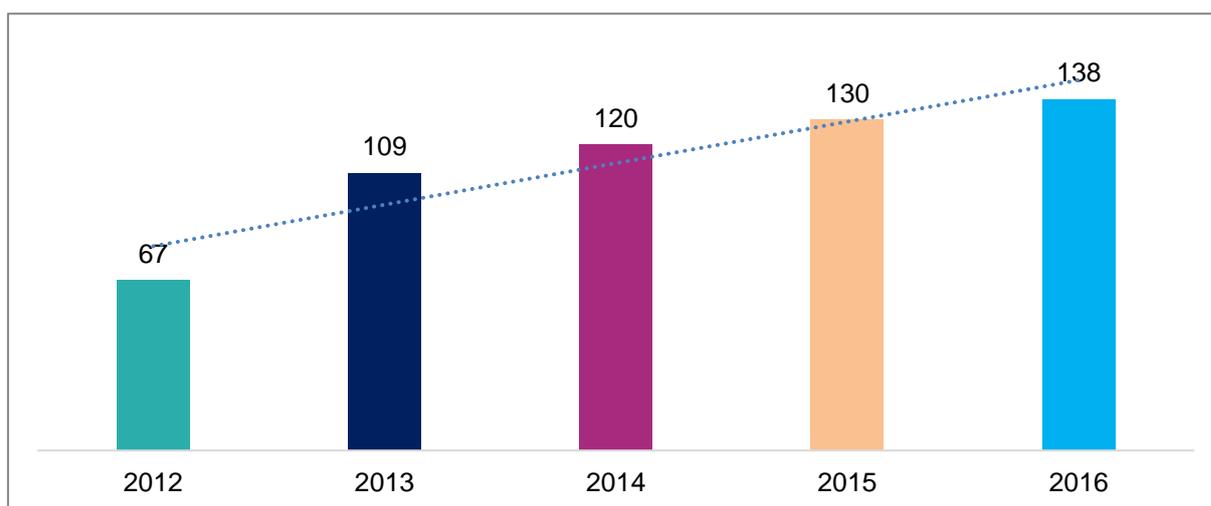
Vale ressaltar que a obrigação do fornecedor é sempre comunicar prontamente ao *recall* que atenta todas as diligências para localizar o consumidor e, conseqüentemente, que o consumidor também tem a responsabilidade atender ao processo de chamamento.

O Sistema foi estabelecido no Brasil pela Portaria MJ nº 487, de 15 de março de 2012⁶⁷, e oferece um acesso online ao banco de dados de todos os *recalls* em trâmite no Brasil. Esse canal emite alertas para todos os usuários que se cadastrarem e queiram receber as informações do início de novos *recalls*. O cadastramento é simples e sem custos, permitindo ao consumidor escolher receber todos os alertas ou segmento(s) de produtos, de forma inédita, clara, objetiva, atualizada e em formato aberto, empoderando o consumidor nas garantias seus direitos e proteção a sua vida, saúde e segurança contra os riscos coligados no mercado de consumo, objetivo prioritário das ações da Secretaria Nacional do Consumidor.

2.8.1 Estatísticas de recalls no Brasil

Ao longo dos últimos anos, observa-se o crescimento constante e significativo do número de *recalls* no país. No ano de 2016, foram realizados no Brasil 138 *recalls*, conforme se pode verificar no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Quantitativo de *recall* no período de 2012-2016



Fonte: adaptado Boletim *Recall*, 2016.

Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-lanca-balanco-de-recalls-em-2016/boletim-recall-2016.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

⁶⁷ Portaria nº 487, de 15 de março de 2012 - Disciplina o procedimento de chamamento dos consumidores ou *recall* de produtos e serviços que, posteriormente à sua introdução no mercado de consumo, forem considerados nocivos ou perigosos. Disponível em: <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/saude-e-seguranca/anexos/portaria-no-487-2012.pdf>. Acesso em: 7 jul. 17.

Ao observar o Gráfico 17 percebe-se a significativa elevação do número de *recall* que vem ocorrendo desde 2012, quando se iniciou uma série histórica de crescimento no número de *recalls* de 67, chegando em 2016 a 138 *recalls*. O Ministério da Justiça e Segurança Pública e Segurança Pública afirma que está em curso uma maior institucionalização do processo de procedimentos de *recall* no Brasil e indica que este resultado provém da atuação à atuação mais integrada dos órgãos de Defesa do Consumidor, que, juntamente com os serviços oficiais de Metrologia e Vigilância Sanitária, tem proporcionado um aumento constante no número de *recall* ao longo dos últimos anos (SENACON, 2016, p. 3):

A Secretaria Nacional do Consumidor, por meio da Coordenação de Saúde e Segurança, monitora diversas redes internacionais de segurança de produtos, como as redes da Consumer Product Safety Commission – CPSC, da National Highway Traffic Safety Administration – NHTSA, ambas americanas; da Australian Competition & Consumer Commission – ACCC, australiana; do Rapid Alert System for non-food dangerous products – RAPEX, da Comunidade Européia; e a Rede Consumo Seguro e Saúde, da Organização dos Estados Americanos (OEA), no intuito de averiguar se os produtos inseguros também estão disponíveis no mercado brasileiro. Assim, o fornecedor que divulga *recall* no exterior, com produtos similares comercializados no Brasil, é notificado para que preste esclarecimentos acerca da necessidade de realização da campanha de chamamento em território nacional. Também é feito monitoramento diário das notícias veiculadas em mídias nacionais acerca da segurança de produtos (SENACON, 2015, p. 51).

Contudo, a SENACON tem procurado aprimorar a cultura do diálogo institucional, ao conversar com os fornecedores, estimulando-os para que adotem medidas mais avançadas de pós-venda e de acompanhamento do consumidor, ação técnico-jurídica fundamental na busca do avanço eficaz para aproximar o consumidor e o fornecedor diante dos chamamentos de *recall*, profissionalizando o atendimento voltado à resolução efetiva destes problemas incidentais.

Vale ressaltar que a obrigação do fornecedor é sempre comunicar prontamente o *recall* e atender com todas as diligências possíveis, para localizar o consumidor e, conseqüentemente, motivar e facilitar para que o consumidor também se comprometa com a contrapartida e responsabilidade de atender ao processo de chamamento, para minorar riscos e exposições a sua saúde.

O Sistema foi regulamentado no Brasil pela Portaria MJ nº 487, de 15 de março de 2012, e oferece um acesso online ao banco de dados de todos os *recalls* em trâmite no Brasil. Esse canal emite alertas para todos os usuários que se cadastrarem na plataforma e queiram receber as informações do início e andamento de novos *recalls*.

O cadastramento, na base de dados oficial do Ministério da Justiça e Segurança Pública, é simples e sem custos, permitindo ao consumidor escolher entre receber todos os alertas ou priorizar segmento(s) de produtos, tudo de forma inédita, clara, objetiva, atualizada, e em formato aberto, empoderando, conseqüentemente, o consumidor nas garantias dos seus direitos de proteção da sua vida, saúde e segurança contra os riscos coligados aos produtos ou serviços por eles adquiridos ou que ainda permaneçam em circulação no mercado de consumo. Este é um dos objetivos prioritários das ações e serviços da Secretaria Nacional do Consumidor, que divulga regularmente relatórios com estatísticas e dados de transparência pública ativa sobre este processo prioritário de prevenção de riscos à saúde no qual se constitui os incidentes de *recall*.

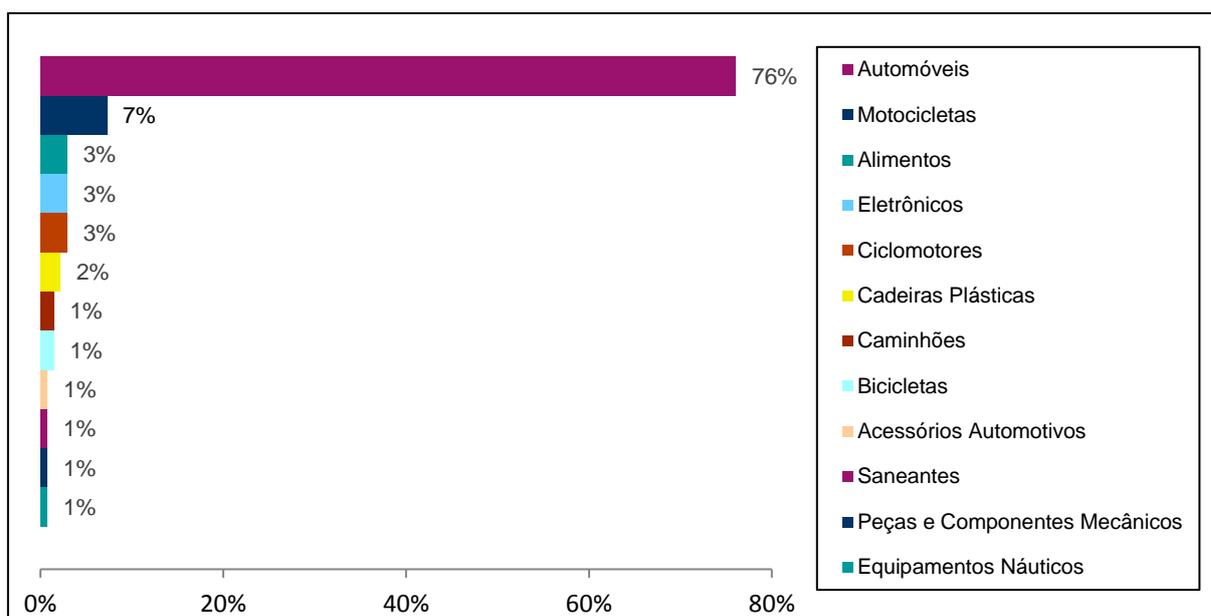
Ao longo dos últimos anos, observa-se o crescimento constante e significativo do número de *recalls* no país. No ano de 2016, foram realizados no Brasil 138 *recalls*, conforme se pode verificar no Gráfico 18.

Ao se observar o Gráfico 18, percebe-se que a atuação está cada vez mais integrada aos órgãos de Defesa do Consumidor, juntamente com de Metrologia e a Vigilância Sanitária, que tem proporcionado um aumento constante nos produtos sujeitos ao *recall*. Comparando os dados anuais, o número de *recalls*, em 2013, foi de 109. Após quatro anos, esse número subiu para um total de 138, tendo um aumento de 29 processos de *recalls* neste período estudado.

Nas campanhas de *recall*, apresentadas no boletim do ano de 2016, apontam uma relação dos principais produtos submetidos ao processo de chamamento previsto nas regulamentações que tratam do dever dos fornecedores conclamarem os consumidores a permutar ou autorizar serviços que minorem os riscos, a segurança e a saúde advindos dos produtos adquiridos pelos mesmos, conforme se demonstra no Gráfico 18.

Analisando o Gráfico 18, logo se nota a disparidade em relação ao item Automóveis, que alcança o topo da tabela com 76% de *recalls*. Seguindo a lista, em segundo lugar estão as Motocicletas com somente 7%. Empatados em terceiro lugar, estão os Ciclomotores, Eletrônicos e os Alimentos com 3% de procedimentos. Em quarto estão as Cadeiras Plásticas com 2% e, em último e com 1 % de *recall*, estão os segmentos de Bicicletas, Caminhões, Acessórios Automotivos, Equipamentos Náuticos, Peças e Componentes Mecânicos e Saneantes⁶⁸.

⁶⁸ SENACON. Boletim *Recall* 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-lanca-balanco-de-recalls-em-2016/boletim-recall-2016.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

Gráfico 18 – Porcentagem dos produtos submetidos ao *recall* em 2016

Fonte: adaptado Boletim *Recall*, 2016.

Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-lanca-balanco-de-recalls-em-2016/boletim-recall-2016.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

De acordo com o boletim de 2016 do Ministério de Justiça, a atuação conjunta e coordenada dessas três áreas é fruto do trabalho da Rede Consumo Seguro e Saúde do Brasil, criada em 2011. Ao longo dos últimos meses, foi intensificado o esforço de SENACON, ANVISA e INMETRO no fomento à criação e aprimoramento de redes locais de proteção ao consumidor, na mesma linha da Rede Consumo Seguro e Saúde:

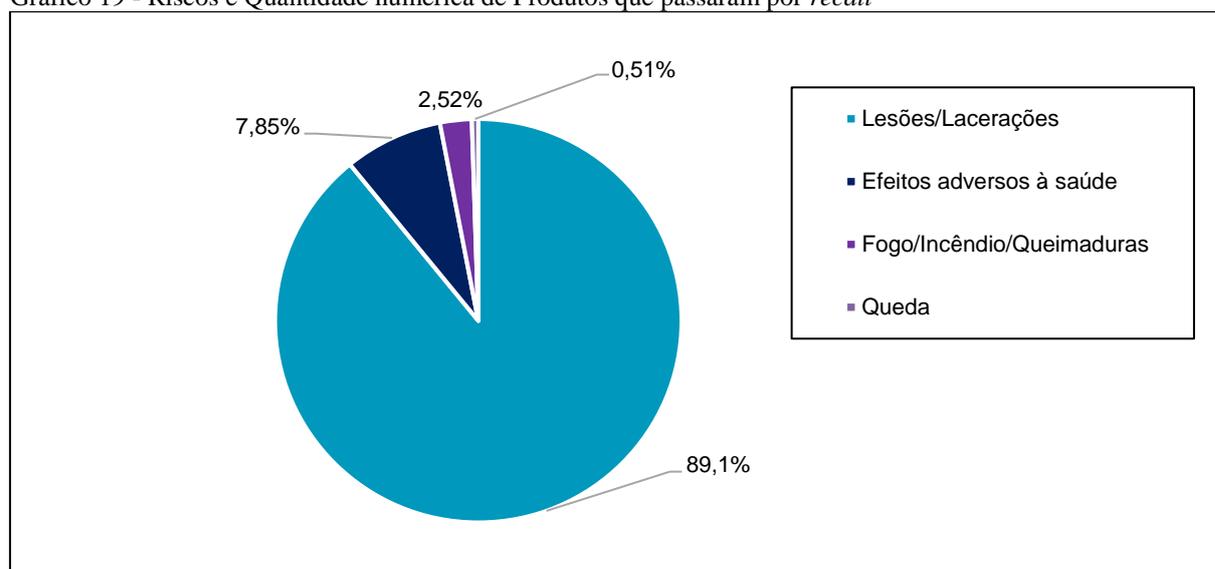
A Rede Consumo Seguro e Saúde (RCSS) é uma ferramenta a serviço dos consumidores e autoridades da região para troca de experiências, difusão de informações e educação sobre segurança dos produtos e seu impacto na saúde. A Rede proporciona acesso fácil à informação relevante sobre produtos considerados inseguros por mercados do mundo com avançados sistemas de alerta. De caráter estratégico, tem como objetivo compartilhar ações de vigilância de mercado, promover programas de intercâmbio internacionais de capacitação e campanhas globais de conscientização sobre os riscos de produtos e serviços oferecidos ao consumidor. A RCSS é o primeiro esforço interamericano na conformação de sistemas nacionais e regionais destinados a garantir a segurança dos produtos. É também o primeiro passo na construção de um Sistema Interamericano de Alerta Rápido (SIAR), no qual os países da região tenham a oportunidade de trocar seus próprios alertas sobre segurança dos produtos e articular em bloco os esforços com as iniciativas globais. No Brasil, a Rede é constituída pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública e demais membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, além de contar com a articulação conjunta dos órgãos reguladores e certificadores, como a Anvisa, o Ministério da Saúde, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia e o Departamento Nacional de Trânsito (ANVISA, 2017, p. 1).

O CDC estabelece, em seu art. 6º, um rol dos direitos básicos do consumidor que preza pela proteção à vida, saúde e à segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos a um ou mais indivíduos, da coletividade. É elaborado, a cada ano, pelo SENACON um balanço com os números de todos os *recalls* ocorridos no Brasil do ano anterior, baseados na análise e monitoramento de todas as campanhas realizadas nacionalmente, como também avalia a eficácia do atendimento aos consumidores afetados.

Os fatores como o aumento da dispersão e disseminação de informações facilitam a percepção de que os processos de *recall*, para os fornecedores, são formas éticas de se comunicar, de modo transparente, com a sociedade e evitar a incidência de futuros ou eventuais acidentes de consumo, mesmo se sabendo que “*recall* é um processo de logística reversa que visa efetuar fluxos de bens, partindo do consumidor em direção à empresa, de forma a trocar ou reparar alguns defeitos de fabricação que possam ter ocorridos” (MEDEIROS & FARIA, 2007, p. 2).

A seguir, demonstra-se, no Gráfico 19, a percentagem de produtos que passaram por *recall* em 2016, qualificando-os pela tipologia dos riscos que poderiam causar a incolumidade biopsicossocial dos consumidores.

Gráfico 19 - Riscos e Quantidade numérica de Produtos que passaram por *recall*



Fonte: adaptado Boletim *Recall*, 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-lanca-balanco-de-recalls-em-2016/boletim-recall-2016.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Há que se notar, no Gráfico 19, a tipologia específica de riscos à integridade do consumidor e da coletividade. Consta-se que, quase 90% destes riscos, levariam, em caso de ocorrência, danos classificados como lesões ou lacerações. Em seguida, com, aproximadamente, 8% dos processos de *recall* estão relacionados a riscos que causariam efeitos adversos à saúde sem, entretanto, especificá-los. Os demais riscos à integridade do consumidor se concentram em produtos que, potencialmente, poderiam causar fogo, incêndio, queimaduras e quedas, motivando, assim, os processos de *recall* realizados no ano de 2016.

Registre-se que o número elevado de processo de *recalls* não vem acompanhado de elevados índices de aderência dos consumidores a estas campanhas, ou que faz presumir que, embora existam as campanhas, a eficácia das mesmas vem sendo, sistematicamente, baixa, à proporção em que se verifica que pouquíssimos consumidores, efetivamente, aderem a estas campanhas.

Há que se estudar, pormenorizadamente, este fenômeno, pois, continuando desta forma, constata-se que as campanhas de *recall* se elevam, ano a ano, e, simultaneamente, os consumidores pouco aderem a estes chamados, prologam-se os riscos de danos à incolumidade da sociedade e dos consumidores, devendo-se também perquirir se estas campanhas de *recall* não estão sendo utilizadas como mero e raso cumprimento de exigências formais, cuja eficácia se faz dúbia e duvidosa. Abordados os sistemas que estão sob a égide do Ministério da Justiça e Segurança Pública e que tratam sobre a condução da Política Nacional das Relações de Consumo, por meio da SENACON, o próximo capítulo trabalha-se com os mecanismos de transparência pública ativa de importantes instituições federais que também se envolvem com a condução e implementação desta Política Pública de Estado.

3 OUTROS SISTEMAS INFORMATIZADOS E GERENCIADOS PELO GOVERNO FEDERAL SOBRE AS RELAÇÕES DE CONSUMO NO BRASIL

No intuito de iniciar a discussão sobre este tema, de modo exemplificativo e sem a pretensão de esgotá-lo, apresenta-se, nesta etapa da pesquisa, os principais sistemas informatizados que integram os *sites* oficiais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Agências Federais Reguladoras, Banco Central do Brasil, Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e que, de forma regular e periódica, disponibilizam informações por meios eletrônicos acerca do mercado de consumo brasileiro, características dos mecanismos de transparência pública ativa destas instituições. Singularmente, estes são sistemas estratégicos ao acompanhamento das demandas do mercado consumerista, que almejam a massiva divulgação das medidas implantadas no sentido de resolvê-las e são essenciais ao monitoramento dos resultados e ao controle social da política das relações de consumo no Brasil.

3.1 A Carta de Serviços ao Usuário e a revogação do GESPÚBLICA

Desde 2005, o Governo Federal vinha desenvolvendo atividades que visavam a desburocratização da oferta de serviços públicos. Foi através do Decreto nº 5.738⁶⁹ que se criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), cujo objetivo era o de contribuir para o aumento da competitividade no Brasil, através da melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados para os cidadãos, promovendo maior eficiência administrativa, conforme dispõe:

O aprofundamento da democracia no Brasil tem exigido dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira. Não obstante os significativos avanços alcançados nos anos recentes, a Administração Pública ainda necessita aperfeiçoar seus sistemas e tecnologias de gestão, com vistas à prestação de serviços públicos de melhor qualidade (GESPÚBLICA, 2014, p. 9).

O art. 2º do decreto revogado determinava que, para cumprimento dos objetivos do GESPÚBLICA, fosse formulada uma agenda para implementação de medidas integradas que deveriam promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

⁶⁹ Instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. (BRASIL, 2005)

Surgiu, após quatro anos, a Carta de Serviços ao Cidadão para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, através do Decreto Federal nº 6.932 de 11, de agosto de 2009⁷⁰, que assim o GESPÚBLICA a definia:

A Carta de Serviços ao Cidadão é um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos. A sua prática implica para a organização um processo de transformação sustentada em princípios fundamentais – participação e comprometimento, informação e transparência, aprendizagem e participação do cidadão. Esses princípios têm como premissas o foco no cidadão e a indução do controle social (GESPÚBLICA, 2014, p. 11).

Os Decretos que instituíram o GESPÚBLICA e a Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2009) foram revogados pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o qual dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e determinar a substituição da Carta de Serviços ao Cidadão pela Carta de Serviços ao Usuário.

A edição deste novo Decreto e as determinações nele contidas entraram em vigor na data de sua publicação, positivou na legislação nacional o conceito de usuário de serviços públicos, ao declinar textualmente que são “as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, diretamente atendidas por serviço público” (BRASIL, 2017).

No Decreto agora em vigor, à semelhança do que já se preconiza no Decreto que instituiu a Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2009), volta a reconhecer e determinar a necessidade de racionalização dos serviços públicos e agora autorizam que os usuários dos serviços públicos emitam pessoalmente, pelo meio físico ou por meio da *internet*, sugestões ao Governo Federal, preferencialmente dirigida a Ouvidoria-Geral da União, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União por um canal eletrônico ou através de um formulário padrão chamado Simplifique, que ainda segundo o texto normativo, serão brevemente disponibilizados.

Em síntese, as próximas cartas de serviços elaboradas e publicadas como meio de transparência pública ativa pelos órgãos ou entidades integrantes do Poder Executivo Federal devem ser denominadas de Cartas de Serviços ao Usuário e nelas devem constar as mesmas exigências que serão analisadas neste trabalho através das Cartas de Serviços ao Cidadão que

⁷⁰ Art. 11. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços à sociedade, direta ou indiretamente, deverão elaborar e divulgar Carta de Serviços ao Cidadão, no âmbito de sua esfera de competência. § 1º A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. [...] (BRASIL, 2009).

são, atualmente, os documentos que publicizam os serviços prestados pelas instituições que integram o Governo Federal.

Segundo Dasso Júnior (2015, p. 109), a implementação da Carta de Serviços favoreceu tanto o cidadão quanto a Administração Pública, “a primeira seria beneficiada, pois conheceria melhor os serviços públicos e seus respectivos requisitos” e a segunda “ganhou mais credibilidade junto à sociedade, legitimando sua atuação com uma gestão mais transparente”.

A promulgação da LAI, em 2011, reforçou ainda mais a importância da Carta de Serviços como mecanismo de transparência ativa, ao dispor, em seu art. 6º, inciso I, que cabe ao Poder Público assegurar a “gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação”.

A elaboração e divulgação da Carta de Serviços é tarefa obrigatória para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente para o cidadão, desde a edição do Decreto nº 6.932/2009⁷¹, que agora foi substituído pelo Decreto nº 9.094/2017.

Ainda se faz possível, por meio do sítio eletrônico do GESPÚBLICA⁷², a pesquisa e *download*, em PDF, em aba específica das Cartas de Serviços publicadas por diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Entretanto, o Decreto que revogou o GESPÚBLICA determina, em seu art. 21, o prazo de 180 dias, a contar da data de sua publicação, para que o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União disponibilize os meios de acesso à Solicitação de Simplificação e ao Simplique! (BRASIL, 2017).

Os conteúdos essenciais, quanto às informações declinadas nas Cartas de Serviços ao Usuário dos serviços públicos, permanecem os mesmos que deveriam constar nas Cartas de Serviços ao Cidadão, especialmente as relativas: a) ao serviço oferecido; b) aos requisitos e aos documentos necessários para acessar o serviço; c) às etapas para processamento do serviço; d) ao prazo para a prestação do serviço; e) à forma de prestação do serviço; f) à forma de comunicação com o solicitante do serviço; e g) aos locais e formas de acessar o serviço h) os usuários que farão jus à prioridade no atendimento⁷³.

A similaridade, com o Decreto anterior, permanece indiscutível ao se perceber que, para detalhar o padrão de qualidade do atendimento as Cartas de Serviços ao Usuário, tem como exigências as mesmas que constavam das Cartas de Serviços ao Cidadão, ao estabelecer que: a) o tempo de espera para o atendimento; b) o prazo para a realização dos serviços; c) os

⁷¹ Deverá se adequar ao teor do Decreto nº 9.094/2017, passando a se chamar Carta de Serviços ao Usuário.

⁷² Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/carta-de-servicos>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

⁷³ Art. 11, § 2º, Decreto nº 9.094/2017.

mecanismos de comunicação com os usuários; d) os procedimentos para receber, atender, gerir e responder às sugestões e reclamações; e) as etapas, presentes e futuras, esperadas para a realização dos serviços, incluídas a estimativas de prazos; f) os mecanismos para a consulta pelos usuários acerca das etapas, cumpridas e pendentes, para a realização do serviço solicitado; g) o tratamento a ser dispensado aos usuários quando do atendimento; h) os elementos básicos para o sistema de sinalização visual das unidades de atendimento; i) as condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento, em especial no que se refere à acessibilidade, à limpeza e ao conforto; j) os procedimentos para atendimento quando o sistema informatizado se encontrar indisponível; e k) outras informações julgadas de interesse dos usuários⁷⁴.

Ao analisar o Decreto nº 6.932/2009, Tasso Júnior (2015, p. 112) diz que, para institucionalização das Cartas de Serviços, o decreto utiliza de forma inadequada as expressões cidadão e usuário como sinônimos. Com a edição do Decreto nº 9.094/2017, fica clara e determinada a abrangência do termo usuário dos serviços públicos, modificando-se a utilização do termo cidadão, enquanto sinônimo de usuário, já que, como visto acima, o Decreto, taxativamente, determina o que vem a ser usuário de serviço público. Desta forma, frise-se que as Cartas de Serviços ao Cidadão utilizam as terminologias cidadão e usuários como sinônimas, posto que o próprio decreto que as instituiu assim também o fez, mas, quanto à importância desta distinção, cabe lembrar que Vasconcelos Coutinho (2000, p. 46), ao estudar o quadro-teórico da Administração Pública voltada ao cidadão, alertou que:

Os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, contribuem e recebem benefícios da administração pública. Os cidadãos são também portadores de direitos e deveres e, ao contrário dos clientes do setor privado, frequentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público. Assim, funcionários públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflituosos de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país. Essa é a principal razão por que fornecer serviço de alta qualidade no setor público é muito mais difícil do que no mercado.

Desta forma, ao se analisar nas próximas seções, as Cartas das Agências Reguladoras brasileiras, Banco Central, SUSEP e CADE, serão verificadas quais terminologias esses órgãos federais utilizaram para referenciar o cidadão em suas atuais Cartas de Serviços.

⁷⁴ Art. 11, § 3º, Decreto nº 9.094/2017.

O Decreto nº 8.936/2016⁷⁵ reforça a importância da Carta de Serviços e institui a criação da Plataforma de Cidadania Digital e conceitua usuário como qualquer “pessoa física ou jurídica que demanda um serviço público” (art. 2º). De encontro ao dispositivo, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública reforça o conceito de usuário, como “sendo qualquer pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público” (art. 2º, I).

Do teor da legislação até aqui avaliada, percebe-se a existência, concomitante, da definição de usuário de serviço público em três documentos legislativos recentes, sendo este termo agora positivado através do Decreto nº 8.936/2016, Lei nº 13.460/2017 e Decreto nº 9.094/2017, sendo, a deste último decreto, a mais abrangente, mas também guardando pertinência com a Lei 13.460/2017 e com o que se preceitua sobre transparência pública ativa na Lei de Acesso à Informação ao determinar que, dentre outras ações, o Poder Executivo Federal deverá dar ampla divulgação dos resultados das pesquisas de satisfação dos usuários e utilizar estes dados como subsídios relevantes para reorientar e ajustar a prestação dos serviços, publicando-os no portal de serviços do governo federal, disponível em www.servicos.gov.br, portais institucionais e de prestação de serviços na *internet*, além dos próprios locais onde se perfazem os atendimentos (BRASIL, 2017).

Haja vista, ao anteriormente disposto, sabe-se que as Cartas de Serviços ao Cidadão das Agências Reguladoras, Banco Central do Brasil, SUSEP e CADE trazem informações detalhadas sobre os serviços por elas prestados, sendo relevante analisar esses documentos para identificar outros mecanismos de transparência ativa que favoreçam, regulem, informem ou disciplinem sobre as relações de consumo no Brasil.

3.2 Agências Reguladoras Federais Brasileiras

Na economia e na legislação brasileira, a ideia de regulação não é nova. No início do século XX, já existiam entidades com funções regulatórias e fiscalizadoras de setores econômicos que não eram chamadas de agências. Naquela época, já existia uma série de órgãos e entidades reguladoras, embora sem a denominação específica do que atualmente se compreende por agências de regulação. Existiam sim entidades similares, tais como o Comissariado de Alimentação Pública (1918), o Instituto de Defesa Permanente do Café – IBC

⁷⁵ Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

(1923), o Instituto do Alcool e do Açúcar – IAA (1933) e o Instituto Nacional do Pinho (1941), honrosos exemplos do passado, característicos do início do século XIX.

Curioso é lembrar que a denominação “agências reguladoras deriva diretamente da terminologia inglesa *regulatory agencies* ou ainda *regulatory commissions*” e sua historicidade “remonta à criação no Parlamento inglês, de entes autônomos para aplicar as leis e dirimir conflitos a partir do ano de 1834” (DOMINGUES, 2010, p. 173-174).

A criação das atuais agências ocorreu no início da década de 90, quando, da implantação da política econômica neoliberal adotada no Brasil, sendo inserido o termo agência reguladoras baseando-se no modelo norte-americano, dotadas de autonomia e especialização, com a natureza jurídica de autarquias com regime especial⁷⁶, vinculadas a uma particular concepção político-ideológica, que visa impedir influências políticas sobre a regulação e disciplina de certas atividades administrativas.

Simultaneamente, nesta quadra temporal, o aspecto político econômico foi impactado pelo fenômeno jurídico, político, social e administrativo da globalização com exigências da criação de estruturas administrativas e adoção de padrões gerenciais, impositivamente, determinados pelos órgãos de financiamento internacional. Santos (2002, p. 27), ao falar destes multifacetados e complexos processos internacionais de forçosa integração política, econômica, social e cultural, registra que, neste período, ocorreu:

Um conjunto vasto de prescrições todas elas ancoradas no consenso hegemônico. Este consenso é conhecido por “consenso neoliberal” ou “Consenso de Washington” por ter sido em Washington, em meados da década de oitenta, que ele foi subscrito pelos Estados, centrais do sistema mundial, abrangendo o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia.

A criação das agências também é reflexo da reforma gerencial do Estado brasileiro que, ao ser demonstrada por Cardoso (2016, p. 47), ressalta que “a trajetória do Estado de Direito culmina no final do século XX num contexto político-social de profunda internacionalização, num movimento amplo de redefinição do seu papel” e sustenta este argumento dizendo que:

Abandona-se a ideia de um Estado prestador - Estado-providência ou Social de Direito -, que tudo fornece ao cidadão, para um Estado Regulador, subsidiário, deixando à livre iniciativa a prestação de bens e serviços públicos, restando ao Estado intervir por meio da regulação. A reforma, de inspiração inglesa e norte-americana, ganha o mundo e propõe a diminuição do tamanho dos Estados, a adoção de uma

⁷⁶ A expressão autarquia especial foi empregada, pela primeira vez, na Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968 (Art. 15) para ressaltar o fato de a universidade pública apresentar um grau de autonomia administrativa superior àquele reconhecido às demais entidades autárquicas.

administração por resultados, denominada gerencial, e a busca por uma maior participação da sociedade nos negócios do Estado. O Brasil ingressa nas reformas propostas especialmente por organismos de financiamento internacionais, exercendo um amplo programa de privatizações, criando instituições correspondentes às novas políticas adotadas. A administração gerencial passa a ser o paradigma, em detrimento do modelo burocrático administrativo (CARDOSO, 2016, p. 13).

Historicamente, simultâneas ao período da globalização e privatização, as primeiras agências nos moldes contemporâneos foram criadas em conformidade com o texto constitucional de 88. Dentre as pioneiras, estão a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Entretanto, deve-se ressaltar que a primeira agência surgida no Brasil foi a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996. Hoje, já existem, jurídica e legalmente, criadas no Brasil, dez agências reguladoras, de diversos, estratégicos e múltiplos setores econômicos, estando em fase de criação a décima primeira agência reguladora do país.

No que tange ao aspecto central do neoliberalismo pelo mundo, o Brasil, nos anos 90, deixando de explorar diretamente atividades econômicas, impulsionou, através da Lei nº 8.031, de 1990, e alterada pela Lei nº 9.491, de 1997⁷⁷, as privatizações decorrentes do Plano Nacional de Desestatização (PND), em que promoveu o surgimento desses órgãos reguladores, denominados de agências reguladoras. Esse período ficou conhecido também como a “Reforma do Estado”, o que implicou na elaboração de diversas emendas constitucionais que permitiram, ao Estado brasileiro, delegar ao setor privado a prestação de serviços públicos que eram, até então, explorados, exclusivamente, pelo setor público. As emendas constitucionais n.º 08 e 09, de 1995, permitiram ao Estado a delegação das respectivas atividades, bem como criaram os respectivos órgãos pertinentes à regulação, conforme preconiza o texto da Constituição de 1988:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995) [...]

Art. 177. Constituem monopólio da União:

[...]

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá:

III – a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Inciso Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

⁷⁷ Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

São as agências reguladoras pessoas jurídicas de Direito Público e exercem funções típicas do Estado, tanto na esfera administrativa quanto nos aspectos normativos e fiscalizadores com base na lei. Elas devem ser criadas por lei específica como autarquias, em regime especial, como determina o art. 37, XIX, da Constituição Federal. O regime é definido nas respectivas leis instituidoras das agências reguladoras, dando-lhe maior autonomia para poder desempenhar seu papel de regulação junto aos setores econômicos para os quais foram criadas, respeitando-se os preceitos constitucionais.

Guerra (2012, p. 118), ao falar sobre a natureza jurídica das agências reguladoras brasileiras, afirma que “são autarquias de regime especial, possuindo autonomia em relação ao poder público. O regime especial e diferenciado significa que à entidade autárquica são conferidos privilégios específicos, visando aumentar sua autonomia, comparativamente, com as autarquias comuns”. Barroso & Moraes (2002, p. 121), em suas considerações sobre a especificidade da autonomia das agências reguladoras, pontuam que:

É desnecessário, com efeito, enfatizar que as agências reguladoras somente terão condições de desempenhar adequadamente seu papel se ficarem preservadas de ingerências externas inadequadas, especialmente por parte do poder público, tanto no que diz respeito as decisões político-administrativas quanto a sua capacidade financeira. Constada a evidência, o ordenamento jurídico cuidou de estruturá-las como autarquias especiais, dotadas de autonomia político-administrativa e autonomia financeira.

Nesse contexto, conforme os esclarecimentos de Zanotta e Brancher (2010, p. 323), “a ideia fundamental que norteou o surgimento das agências reguladoras no Brasil foi a de se criar um ente administrativo técnico, altamente especializado e voltado a regulação estatal”. A regulação deve ser entendida como uma das formas de intervenção do Estado no domínio econômico, ou seja, no espaço de ação, mercadologicamente, permitido à iniciativa privada.

Desta feita, a regulação deve promover mecanismos que assegurem e fomentem a competitividade na prestação dos serviços, de modo a propiciar através dos mecanismos legais às correções possíveis das assimetrias de informação entre consumidor e fornecedor, e entre os próprios empresários, buscando-se mecanismos adequados para propiciar a internalização das externalidades, fazendo-se com que se possa evitar práticas abusivas no mercado contra os consumidores. Enfim, é um conjunto complexo e dinâmico de ações voltadas para efetividade da prestação dos serviços públicos de forma eficaz e eficiente pela iniciativa privada circundada pelos mecanismos regulatórios legalmente postos à disposição do Estado em suas atividades interventivas e disciplinadoras. Martins (2010, p. 9-10) defende que, um dos argumentos, para criação das agências reguladoras, na década de 90, foi:

A necessidade de eliminar as falhas de mercado, baseando-se na teoria de que, sobre determinadas condições, mercados competitivos poderiam levar a uma alocação ideal de recursos, segundo dos termos de Pareto. Por isso, a regulação poderia minimizar as falhas, a um custo razoável, melhorar a eficiência do mercado ou então assegurar sua viabilidade, visto que a confiança, a transparência e a clareza de informações são de extrema importância para os agentes envolvidos no mercado.

Ao tratar especificamente sobre o conceito de assimetria de informação e as falhas de mercado relacionadas à regulação, Gaban (2004, p. 12) reflete esta preocupação baseando-se nos postulados de Stiglitz⁷⁸ sobre este tema, dizendo que:

Assimetria de informação, na relação entre fabricantes/fornecedores e consumidores, pode servir de justificativa à utilização de restrições verticais (v.g., a recusa justificada de venda), sendo legítima na medida em que se apresenta como solução única a desiderato concorrencialmente aceitável, como é o caso de coibição de expediente parasitários (*free-riders*⁷⁹).

Entretanto, a complexidade deste processo regulatório não se esgota no que foi relatado até agora, pois, como visto, a regulação estatal tem como um dos seus propósitos a criação de um ambiente econômico-negocial competitivo, mas também deve haver, por conseguinte, fiscalização, projetos e ações governamentais, que promovam o estímulo do cumprimento da legislação e dos deveres pelos concessionários, especialmente no que pertine, aos interesses públicos, a promoção do desenvolvimento econômico, aos processos de melhoria contínua dos serviços prestados, a sanidade dos agentes econômicos e, implícita e consequentemente, a defesa do consumidor, conforme previsto na constituição. Ao tratar sobre a proporcionalidade dos mecanismos de regulação, deve-se ponderar que:

A mobilidade econômica de hoje está a reclamar novos mecanismos de inventividade do constitucionalista. Pois, sem eles, permaneceremos nessa curiosa situação em que os verdadeiros limites constitucionais da intervenção estatal no domínio econômico são deslocados para a própria práxis do Estado, no sentido que somos obrigados a ver como ele age para, então, saber o que dele se pode exigir (FERRAZ JUNIOR, 2013, p. 270-271)

⁷⁸ (...) *Asymmetric information is a situation in which economic agents involved in a transaction have different information, as when a private motorcycle seller has more detailed information about its quality than the prospective purchaser, or an employee will know more about their ability than their employer. Information that is distributed asymmetrically between economic agents can be categorized as ex ante, pre-contractual of the transaction, or ex post, post-contractual of the transaction, that influence economic behavior ad operation of the market (...).*

⁷⁹ A microeconomia define o comportamento *free rider* como sendo aquele em que um ou mais agentes econômicos acabam usufruindo de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção de tal. Esse problema surge na provisão de um bem público, já que o mesmo tem como características a não-rivalidade e a não-exclusividade, ou seja, a ele não pode ser atribuído um direito de propriedade. Dessa forma, “os indivíduos não têm incentivos a pagar tanto quanto o bem realmente vale para ele”. É justo por isso que a provisão de bens públicos é menor que a socialmente desejada. Disponível em: <http://pensandoemeconomia.blogspot.com.br/2008/02/o-comportamento-free-rider.html>. Acesso em 30 set. 2017.

Aragão (2013, p. 127) referenda o estudo das agências reguladoras integrando-o com a amplitude de abrangência dos princípios constitucionais, já que a atividade regulatória deve esta precipuamente interessada em atividades econômicas monopolizadas (art. 176 e 177), atividades econômicas de interesse público (art. 170, parágrafo único) e atividades públicas sujeitas ao poder de polícia.

A regulação estatal da economia deve refletir a necessária convivência de princípios constitucionais, que ora se somam, ora entram em conflito: de um lado, temos os valores da livre-iniciativa (art. 1º, IV, CF), a propriedade privada (art. 170, II, CF) e a livre concorrência (art. 170, IV, CF); de outro, temos que procurar realizar a soberania e o desenvolvimento nacional (arts. 1º, I, 3º, II, e 170, I, CF), a cidadania (art. 1º, II, CF); a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF); os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, CF); construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF); erradicar a pobreza e a marginalização, assim como reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III, e 170, VII, CF); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor (art. 3º, IV, CF); a função social da propriedade (art. 170, III, CF); a defesa do consumidor (art. 170, V, CF); a — defesa do meio ambiente (art. 170, VI, CF) e a busca do pleno emprego (art. 170, VIII, CF) (ARAGÃO, 2013, p. 127).

Daí porque, também se deduz que as agências reguladoras também têm o dever de promover a transparência pública dos seus atos, quer seja ela ativa ou passiva, buscando a motivação tanto na competência técnica quanto jurídica, promovendo mecanismos que possibilitem a disseminação de informações e o controle social das atividades, dos resultados e da qualidade dos estratégicos serviços a elas legalmente atribuídos, dentre eles a promoção de uma ambiência competitiva, conforme preconizado na política de defesa da concorrência⁸⁰.

Uma política de defesa da concorrência deve buscar garantir a existência de condições de competição nos mercados, preservando ou estimulando a formação de ambientes competitivos, um meio pelo qual se busca criar uma economia eficiente, sendo seu objetivo principal maximizar o bem-estar econômico da sociedade, defendendo o processo de concorrência, e não os concorrentes individualmente considerados. A análise econômica é imprescindível na defesa da concorrência, pois é ela que provê definições técnicas necessárias para a aplicação da lei. Isso porque os conceitos utilizados na defesa da concorrência enquadram-se na categoria de conceitos jurídicos indeterminados, cujas regras de adoção não estão bem delineadas em lei. Tal fato não ocorre por uma falha legislativa; ao contrário, é decorrente do reconhecimento de que a sociedade está em processo de constante mutação, bem como a teoria econômica - cujos conceitos e modelo evoluem ao longo do tempo (MARTINS, 2010, p. 81).

⁸⁰ A defesa da concorrência consiste em ações e parâmetros regulatórios voltados para preservação de ambientes competitivos e para o desencorajamento de condutas anticompetitivas derivadas do exercício de poder do mercado, situando-se em uma intersecção do Direito e da Economia. A defesa da concorrência protege interesses de natureza diversas que se diferenciam pelos objetivos visados, pelas técnicas de análise, pelos conceitos utilizados e pelos canais institucionais competentes para garantir os direitos protegidos. Por fim, é perfeitamente possível a ocorrência de prejuízos para os consumidores sem que haja danos à concorrência em determinado mercado. O objeto da proteção contra concorrência desleal, por sua vez, é a defesa de um concorrente específico, ou grupo de concorrentes, contra práticas comerciais consideradas desleais (MARTINS, 2010, p. 76)

As agências reguladoras estão incumbidas de atuar em setores econômicos estratégicos que, necessariamente, envolvem vultosos recursos financeiros e infraestruturais do país, sendo responsáveis pelo disciplinamento de grande parte das privatizações e impactando fortemente na conjuntura do mercado consumidor nacional, a exemplo do que ocorre com os setores de aviação civil, transportes, abastecimento d'água, saneamento, saúde suplementar, vigilância sanitária, petróleo, telecomunicações e energia elétrica, que possuem missão específica e sítios eletrônicos, que se constituem em indispensável fonte de informações imprescindíveis a análise dos mecanismos de transparência pública ativa da estrutura administrativa federal de governo.

Quadro 2 - Diploma instituidor, missão e sítio eletrônico das Agências Reguladoras

Diploma instituidor	Agência	Missão	Logo	Sítios eletrônicos
MP nº 791 de 25/07/2017.	Agência Nacional de Mineração (ANM)	Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral.	Ainda não foi criada	Ainda não foi criado
Lei nº 11.182 de 27/09/2005	Agência Nacional de Aviação Civil	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária		www.anac.gov.br
MP nº 2.228 de 06/09/2001	Agência Nacional do Cinema	Fomentar, regular e fiscalizar as indústrias cinematográficas e videofonográfica		www.ancine.gov.br
Lei nº 10.233 de 05/06/2001	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Implementar, regular e supervisionar a política de transportes Aquaviários		www.antaq.gov.br
Lei nº 10.233 de 05/06/2001	Agência Nacional de Transportes Terrestres	Implementar, regular e supervisionar a política voltada para os transportes terrestres		www.antt.gov.br
Lei nº 9.984 de 17/07/2000	Agência Nacional de Águas	Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos		www.ana.gov.br
Lei nº 9.961 de 28/01/2000	Agência Nacional de Saúde Suplementar	Controlar, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades que garantem a assistência suplementar à saúde		www.ans.gov.br
Lei nº 9.782 de 26/01/1999	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Proteger e promover a saúde, garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços		www.anvisa.gov.br
Lei nº 9.478 de 06/08/1997	Agência Nacional do Petróleo	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis		www.anp.gov.br
Lei nº 9.472 de 16/07/1997	Agência Nacional de Telecomunicações	Regular e fiscalizar os serviços de telecomunicações do país.		www.anatel.gov.br
Lei nº 9.427 de 26/12/1996	Agência Nacional de Energia Elétrica	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal		www.aneel.gov.br

Fonte: Adaptado (DIAS, 2010, p. 22)

Para facilitar a identificação das mudanças havidas com a adoção do modelo gerencial de Estado pelo Brasil, explana-se, no quadro 2, a historicidade da positivação dos diplomas legais instituidores das agências reguladoras federais acompanhada das siglas, missões, logomarcas e respectivos sítios eletrônicos. Ao se visualizar o quadro 2, depreende-se que a instituição de agências reguladoras federais se iniciou há mais de duas décadas, sendo que a primeira delas, a ANEEL, foi legalmente instituída em dezembro de 1996 e, a mais recente, foi criada através de Medida Provisória nº 791, de 25 de julho de 2017.

De acordo com Willeman (2015, p. 71): “As agências reguladoras independentes estão sujeitas, quanto ao critério de sua criação, aos comandos dos Arts. 37, XIX, e 61, § 1º, II, “e”, da CF/88. Para que sejam criadas, é mister que se faça por meio de lei específica, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo”.

As agências reguladoras federais simbolizaram a criação das primeiras instituições administrativas independentes do governo brasileiro e que, dentre as principais singularidades, encontra-se a especialização de suas áreas de atuação, conservando autonomia administrativa e a impossibilidade de exoneração *ad nutum* dos seus dirigentes, mesmo sendo vinculadas a Ministérios específicos. No Brasil, “as agências são autarquias especiais – possuem lei instituidora própria, integram a Administração Federal Indireta e estão vinculadas ao ministério relativo às atividades que desempenham” (DOMINGOS, 2010, p. 174).

Interessa, neste estudo, visitar os sítios eletrônicos das agências reguladoras federais acima citadas, com exceção da ANCINE e ANM⁸¹, para perscrutar informações divulgadas regularmente em suas respectivas plataformas que por mecanismos de transparência pública ativa são do interesse dos integrantes do mercado consumidor, e, especificamente, pertine a conflitos advindos da multiplicidade de agentes tutelados pela relação jurídica de consumo no estado brasileiro:

Na relação jurídica de consumo, aparecem, como sujeitos (agentes potenciais, hipóteses subjetivas), o *consumidor* (vulnerável sempre, hipossuficiente nem sempre) e *fornecedor* (sempre hipersuficiente), ambos em largo espectro/possibilidades de subjetividade. Pessoa física/natural, pessoa jurídica (empresa ou não), inclusive o Estado podem ocupar uma ou outra subjetividade (consumidor e fornecedor). Aliás, quanto ao Estado (o poder público em geral) ele pode parecer em três situações no âmbito do direito do consumidor, (a) como Estado-regulador e tutelar do mercado e do consumidor; (b) como fornecedor/prestador de serviços público; (c) como consumidor, diretamente, de bens e serviços. Importa perceber, nesse passo, o quanto o CDC é uma lei aberta às possibilidades do mundo (a depender isso do bom intérprete), é bem uma fórmula de procura, no tempo e no espaço, da melhor justiça concreta (AMARAL, 2010, p. 93-94).

⁸¹ Uma vez que a ANCINE não dispõe de informações da relação de consumo e a ANM foi criada muito recente, de modo que ainda não possui sítio eletrônico disponível.

Por sua singular natureza administrativa e importância econômica, as agências reguladoras estão inseridas nesta multiplicidade de sujeitos que interferem no disciplinamento das relações jurídicas de consumo. Desta forma, analisa-se a legislação que instituiu cada uma delas, suas estruturas administrativas, bem como suas respectivas competências e serviços prestados aos usuários, divulgados através das Cartas de Serviços ao Cidadão, Relatórios de Atividades e Plano de Dados Abertos, entre outros.

3.2.1 Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL

Fundada em 1996, através da Lei nº 9.427⁸², a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), foi a primeira agência reguladora criada no Brasil, porém, não foi a primeira a entrar em exercício, considerando que somente iniciou suas atividades após a promulgação do Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Está ligada ao Ministério de Minas e Energia e teve a incumbência de extinguir o Departamento Nacional de Águas e Energia - DNAE.

Instituída a agência, com publicação de seu Regimento Interno, extinguiu-se o DNAEE (Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica). Foi a primeira autarquia sob regime especial criada no País pelo Governo federal na fase de privatização de serviços públicos — privatização atendendo ao sentido de transferência de execução dos serviços públicos para o setor privado. No entanto, ressalta-se que a atividade continua sendo de caráter pública e não privada, pois, embora o concessionário explore o serviço em nome do Poder Público, por sua conta e risco, a titularidade deste continua sendo da Administração Pública, que pode retomar a execução a qualquer tempo, se houver interesse coletivo e atendidos os requisitos legais. [...] Destarte, procurou o Governo federal, com a criação da Aneel, a melhor execução dos serviços públicos, dando a Agência ampla independência em relação ao Poder Público, para que os objetivos e finalidades sejam atendidos em prol da comunidade (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 276 - 279).

A agência é administrada por uma diretoria colegiada, constituída por um diretor-geral e outros quatro diretores, entre os quais, o diretor-ouvidor, todos nomeados pelo Presidente da República, após prévia aprovação do Senado Federal, para mandatos não coincidentes de quatro anos. A ANEEL conta, ainda, com vinte e cinco superintendências e doze agências estaduais conveniadas⁸³.

No intuito de garantir maior independência financeira para atuação da ANEEL, a lei que a instituiu garantiu o repasse pelos agentes setoriais dos recursos advindos da cobrança

⁸² Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

⁸³ A ANEEL descentralizou a gestão de algumas atividades para aprimorar a interação com os Estados. Conta com doze Agências Estaduais Conveniadas: Alagoas, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo (ANEEL, 2014, p. 70).

da Taxa de Fiscalização sobre Serviços de Energia Elétrica (art. 11, I, Lei nº 9.427/1996). Segundo o relatório de atividades de 2013 da agência, publicado em 2014, naquele ano, foram arrecadados 178 milhões de taxas de fiscalização.

As atividades da agência iniciaram em 1997, através do Decreto nº 2.337. Segundo o Relatório de Atividades da ANEEL (2014, p. 12), a agência tem como principais atribuições:

Regular a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, evitando práticas anticompetitivas e de impedimento ao livre acesso aos sistemas elétricos; Fiscalizar, diretamente, ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e os serviços de energia elétrica; Implementar as políticas e diretrizes do Governo Federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos; Por delegação do Governo Federal, promover as atividades relativas às outorgas de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica; Estabelecer tarifas, criando condições para a modicidade, sem prejuízo da oferta e com ênfase na qualidade do serviço de energia elétrica; Mediar, na esfera administrativa, os conflitos entre os agentes e entre esses agentes e os consumidores; (grifo nosso) Criar ambiente que incentive o investimento no setor, com medidas efetivas que assegurem a oferta de energia elétrica para promover o desenvolvimento econômico e social e a redução das desigualdades regionais; Educar e informar agentes e demais envolvidos sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica; Garantir transparência e efetividade nas relações com a sociedade.

Dentre as responsabilidades, especialmente atribuídas à ANEEL, destaca-se, dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre o setor regulado com os seus consumidores, que, segundo a agência, são responsáveis pelo atendimento de mais de 70 milhões de consumidores. Daí surge a atribuição de mediação desses litígios através da Ouvidoria Setorial. A mediação, segundo Koll (2010, p. 26), “é o processo de intervenção de um elemento intermediário numa relação; a relação deixa, então, de ser direta e passa a ser mediada por esse elemento”.

No intuito de pacificar as relações no âmbito do setor elétrico, a Ouvidoria Setorial da ANEEL recebe e trata das solicitações dos consumidores acerca dos serviços prestados pelas distribuidoras de energia elétrica. Os pedidos de informação, reclamações, denúncias, críticas e sugestões são todos registrados no Sistema de Gestão de Ouvidoria – SGO para fins de análise e devidos encaminhamentos (ANEEL, 2014, p. 30).

O consumidor poderá acessar os serviços da Ouvidoria⁸⁴ para registro da sua demanda através de três canais, telefone, *site* e presencial: 1) pelo número 167; 2) fale conosco,

⁸⁴ Durante o ano de 2013, foram atendidas 724.570 ligações pelo telefone 167 da ANEEL, sendo que 368.372 solicitações foram finalizadas no 1º nível de atendimento, e 66.896 tiveram de ser encaminhadas para tratamento técnico de 2º nível. Houve, ainda, 289.302 ligações caracterizadas como contatos complementares, trotes ou enganos, além do registro de 277.294 ligações junto às Agências Estaduais Conveniadas. (ANEEL, 2014, p. 31)

disponível no portal eletrônico da agência via chat e formulário; 3) envio de carta/correspondência ou atendimento presencial.

Durante o ano de 2013, foram atendidas 724.570 ligações pelo telefone 167 da ANEEL, sendo que 368.372 solicitações foram finalizadas no 1º nível de atendimento, e 66.896 tiveram de ser encaminhadas para tratamento técnico de 2º nível. Houve, ainda, 289.302 ligações caracterizadas como contatos complementares, trotes ou enganos, além do registro de 277.294 ligações junto às Agências Estaduais Conveniadas (ANEEL, 2014, p. 31).

A ANEEL publiciza, anualmente, desde 1998, o relatório das principais iniciativas desenvolvidas pela agência no decorrer do último exercício. O relatório de 2013 é o último disponível no portal da agência. Composto por oitenta páginas, o documento está estruturado conforme segue: missão e visão da agência; gestão; sociedade; regulação; expansão da oferta; fiscalização; qualidade e eficiência; agências estatuais e estrutura organizacional. Conforme dados já expostos, contém números importantes sobre o setor regulado e atendimentos ao consumidor.

Quanto à Carta de Serviços ao Cidadão, é possível localizar o documento no portal através da aba serviços > cidadão > carta de serviços. Contendo quarenta e uma páginas, a ANEEL informa na apresentação da Carta, antes do seu *download*, que esta é uma exigência do Decreto nº 6.932/2011⁸⁵. Elaborada em 2011, a carta discrimina todos os serviços por público alvo: serviços ao cidadão; serviços aos agentes; serviço ao público institucional. O documento não considera outras informações julgadas pertinentes para a sociedade em geral que deveriam constar na sua composição.

A partir de 2016, a ANEEL passou a disponibilizar, em sua página, a lista completa de serviços prestados, permitindo clicar no serviço para acessar no próprio portal informações mais específicas, a exemplo de relatórios estatísticos, quando disponível.

Por meio do seu sítio eletrônico, a ANEEL informa e publica diversos relatórios, especialmente direcionados aos consumidores e, também, aos demais integrantes do mercado de consumo e fornecimento de energia elétrica em geral. Na aba “espaço do consumidor – relatórios”⁸⁶ divulga-se, inclusive, o índice ANEEL de Satisfação do Consumidor por distribuidora, detalhando-o anualmente, além de exibir gráficos com percentuais evolutivos deste índice por categorias geográficas e regionais de fornecimento, acrescidas por diversas categorias de temas estratégicos e de informações, eletronicamente, disponibilizadas como

⁸⁵ Deverá se adequar ao teor do Decreto nº 9.094/2017, passando a se chamar Carta de Serviços ao Usuário.

⁸⁶ Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=756&idPerfil=4>>. Acesso em 26 fev.2017.

mecanismo de transparência ativa desta agência reguladora e que dentre os principais temas cita-se:

Atas da Diretoria: Em obediência ao princípio da transparência, a ANEEL põe à disposição do público, por intermédio da sua página na Internet, ou em papel nas instalações da Agência, cópias das atas de todas as reuniões extraordinárias de sua diretoria; **Audiências Públicas:** é um instrumento de apoio ao processo decisório da ANEEL, que visa dar total transparência as suas ações. É instaurada sempre que um assunto implicar em alterações ou ajustes na legislação da Agência, e interfira diretamente nos interesses da sociedade e dos agentes do setor elétrico; **Consultas Públicas:** visando dar total transparência as suas ações e oportunidade ampla de participação da sociedade nas suas decisões, a ANEEL submete à Consulta Pública, para recebimento de sugestões e comentários, as propostas de resoluções e ações em andamento.⁸⁷

A ANEEL monitora e publiciza os aspectos de qualidade na distribuição de energia elétrica através de indicadores, são eles: 1) qualidade na distribuição; 2) qualidade no serviço; 3) qualidade do produto; 4) qualidade do atendimento comercial; 5) qualidade do atendimento telefônico; 6) tratamento das reclamações; 7) tempo de atendimento às ocorrências; 8) *ranking* da continuidade; e 9) Segurança do Trabalho e das Instalações.

Dentre os indicadores, destaca-se o *ranking* da continuidade ou indicador de desempenho global de continuidade – DGC, como também é conhecido, desde 2011, a agência o publica anualmente, utilizando o mês de abril como referência para divulgação dos resultados. Segundo a ANEEL (2016), esse indicador tem o objetivo de comparar o desempenho de uma distribuidora em relação às demais empresas do país, “permitindo avaliar o nível da continuidade da distribuidora (valores apurados de duração e frequência de interrupções) em relação aos limites estabelecidos para a sua área de concessão (limites determinados pelas resoluções autorizativas da ANEEL)”⁸⁸.

3.2.2 Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi criada em 1997, através da Lei nº 9.472, de 16 de julho, e foi a primeira agência reguladora a entrar em funcionamento no Brasil.

A globalização da economia, juntamente com a evolução tecnológica, acarreta mudanças no mercado das telecomunicações, não somente no Brasil, mas no mundo todo. Isso se evidencia, pois a matéria foi objeto de acordo específico na Organização

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/ranking-da-continuidade?inheritRedirect=true>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

Mundial de Comércio, por força da qual cada um dos Estados-membros se obrigou a assegurar aos prestadores de serviço de qualquer outra Nação participante acesso às suas redes públicas de transporte, o que resultou na conexão de circuitos privados. [...] Em suma, a Anatel tem como objetivo primordial promover o desenvolvimento das telecomunicações no País, através de uma eficiente infraestrutura, com a finalidade de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos para a população, a fim de satisfazer os interesses públicos, possibilitando o acesso de todos os cidadãos e de instituições ao serviço de telecomunicações, de modo que esse acesso chegue às mais diversas pessoas das mais diferentes condições econômicas (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 279-280).

A ANATEL é administrada por um Conselho Diretor, órgão máximo, constituído por um diretor-geral e outros quatro diretores, entre os quais, o diretor-ouvidor, todos nomeados pelo Presidente da República, após prévia aprovação do Senado Federal, para mandatos não coincidentes de quatro anos. A empresa referida conta, ainda, com oito superintendências, conselho deliberativo composto por doze integrantes que garantem a participação institucional da sociedade na agência e vinte e sete agências estaduais.

No Relatório de Atividades da ANATEL (2016, p. 2), consta a missão, visão e valores da agência, conforme dispõe:

Missão - Regular o setor de telecomunicações para contribuir com o desenvolvimento do Brasil; Visão - Ser reconhecida como instituição de excelência que promove um ambiente favorável para as comunicações no Brasil, em benefício da sociedade brasileira; Valores - Capacitação institucional. Segurança regulatória. Transparência. Participação social.

A ANATEL é responsável pela regulação do setor de telecomunicações no Brasil que abrange a telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura. O relatório de atividades da Agência destaca as atividades abaixo como principais:

Implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações; Representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo; Celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções; Administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas; Expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções; Expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos; Compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações; Reprimir infrações dos direitos dos usuários; e (grifo nosso) Exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das in - frações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Dentre as responsabilidades, especialmente as atribuídas à ANATEL, destaca-se, solucionar, administrativamente, os conflitos de interesses entre o setor regulado e o

consumidor. Para tanto, os consumidores contam com a Ouvidoria para registro das suas demandas. O registro pode ser realizado através da central telefônica, pelo número 1331; fale conosco, através do portal; atendimento presencial; ou ainda, através do aplicativo para celular.

Ao longo de 2016, a ANATEL realizou 6,9 milhões de atendimentos. No período, a participação das demandas registradas por meio da central telefônica (1331) foi de 80,3%. As demandas registradas pela internet e aplicativo foi de 19,53% e presencial 0,24%.

Dentre as atividades da ANATEL, a Agência tem o dever de monitorar a qualidade dos serviços de telefonia do Brasil por meio de indicadores de desempenho das prestadoras de serviços. Cada indicador (SCM – Banda Larga Fixa, SMP – Telefonia Móvel, STFC – Telefonia Fixa e STFVA – TV por assinatura) de qualidade está previamente definido em regulamentação específica da própria agência, que, a época de sua definição, foi construído com participação da sociedade.

Com o objetivo de corrigir deficiências eventualmente constatadas na qualidade da prestação dos serviços, a Anatel pode vir a adotar medidas adicionais, determinando a execução de plano de ação, para correção de conduta ou melhoria do desempenho das prestadoras, dentre outras cabíveis. Conheça as medidas adicionais, concluídas ou iniciadas recentemente⁸⁹.

Quanto à Carta de Serviços ao Cidadão da ANATEL, esta foi publicada pela primeira vez em 2011. Em março de 2017, o sítio eletrônico passou por atualizações, não sendo mais possível fazer o *download* do arquivo completo. Na área de busca no portal, está disponível somente uma breve apresentação com onze páginas do que foi o documento e as exigências legais que motivaram a sua criação. Atualmente, a Carta de Serviços da agência é disponibilizada em forma de sistema⁹⁰.

Outra fonte de informações, de extrema importância para o cidadão, é o Plano de Dados. A ANATEL já disponibiliza a base de dados abaixo tanto no sítio eletrônico da agência como na plataforma dados.gov.br, são eles:

Quantitativo de Acessos das empresas autorizadas do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC (telefonia fixa); Quantitativo de Acessos das empresas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC (telefonia fixa); Quantitativo de Acessos em operação das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal - SMP (telefonia e banda larga móvel); Quantitativo de Acessos em serviço das prestadoras do Serviço de Comunicação Multimídia - SCM (banda larga fixa); Quantitativo de Acessos dos serviços de TV por Assinatura; Indicadores de Qualidade da Banda Larga Fixa (SCM); Indicadores de Qualidade do Serviço de Telefonia Móvel (SMP); Indicadores de Qualidade do Serviço de Telefonia Fixa (STFC); Indicadores de Qualidade dos Serviços de TV por Assinatura; Estações terrenas; Códigos Nacionais; Números históricos de acessos/assinantes (telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga fixa, TV por Assinatura); Arrecadação do Fundo de

⁸⁹ Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/dados/controle-de-qualidade/controle-banda-larga?> Acesso em 27 fev. 2017.

⁹⁰ Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/sacs/modulos/hotsite/redirecionaGrupo.zul>. Acesso em 09 jun. 2017.

Fiscalização das Telecomunicações – Fistel; Arrecadação das contribuições para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust; Arrecadação das Contribuições para o Fomento da Radiodifusão Pública – CFRP;

Os dados são disponibilizados para *download* em formato aberto, através de arquivado do *Excel*, possibilitando que o cidadão os manipule da forma que lhe for mais conveniente.

3.2.3 Agência Nacional de Petróleo – ANP

Criada em 1997, juntamente com o Conselho Nacional de Política Energética, através da Lei nº 9.478, a ANP tem o dever de:

Promover, regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo; implementar a política nacional de petróleo e gás natural, determinada pela política energética nacional; promover estudos para delimitação de blocos para efeito de concessão de atividades de exploração, desenvolvimento e produção, a fiscalização direta das atividades integrantes da indústria do petróleo, ou através de convênio com órgão dos Estados e do Distrito Federal, bem como a aplicação das sanções administrativas e pecuniárias previstas na lei, no regulamento ou no contrato. A ANP deve, também, estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento; organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo; e, consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas responsabilizando-se pela sua divulgação (NUNES, 2007, p. 22).

A ANP é administrada pela Diretoria Colegiada, composta por um diretor geral e quatro diretores, previamente aprovados pelo Senado Federal e nomeados pelo Presidente da República, para um mandato de quatro anos. Conta, ainda, com dezenove superintendências.

A Agência Nacional do Petróleo é uma autarquia vinculada ao Ministério das Minas e Energia, e foi criada com a finalidade de administrar, em nome da União, o monopólio sobre a pesquisa e a lavra do petróleo e do gás natural em todo o território nacional. A essa agência compete promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades inerentes à indústria petrolífera. Irá também regular e fiscalizar a distribuição e a revenda de combustíveis, zelando sempre pela prevalência do interesse público, pela preservação do meio ambiente e da livre concorrência, em benefício do desenvolvimento natural. [...] Dois pontos são importantes destacar. O primeiro é o de que os preços dos combustíveis interferem diretamente na inflação, pois todos os produtos de nossa pauta de consumo estão condicionados a processos logísticos. O segundo ponto, é o de que o condicionamento do uso dos combustíveis está diretamente ligado a outras políticas de sustentação econômica, tal como a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Combustíveis, incidente sobre os produtos importados e sua comercialização, criada pela Lei n.2 10.336/2001, onde 71% dos recursos arrecadados vão para a União e o restante para os Estados e Distrito Federal. [...] Destarte, à ANP compete a implantação eficiente de uma política nacional de petróleo e gás; política está capaz de atuar positivamente no desenvolvimento econômico do País (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 280-282).

A Agência possui um Centro de Relações com o Consumidor (CRC) através do fale conosco, disponível no portal da Agência, como canal de relacionamento da ANP com os consumidores em busca da proteção dos seus interesses. O serviço está disponível através de três canais: 1) telefone; 2) pelo portal através de formulário; 3) carta ou correspondência para a sede em Brasília.

Na página inicial do sítio eletrônico da ANP, é possível acessar as informações sobre as consultas e audiências públicas, bem como filtrá-las por período, produto regulado, atuação ou status. Também possui acesso à aba exclusiva sobre o consumidor, onde é possível conhecer o trabalho da agência com a defesa dos consumidores e a participação da sociedade.

Em 2013, a ANP publicizou sua Carta de Serviços ao Cidadão através do Sistema de Consulta de Serviços. Na página inicial do portal da agência, há um *link* direto de acesso ao sistema, através da aba de acesso à informação, porém, não existe documento consolidado que denomine Carta de Serviços. A ANP (2016)⁹¹ argumenta que a exposição da Carta, através do sistema, facilitará a inclusão de novas atividades e que já “foram cadastrados 128 serviços de 17 áreas, sistematizados em formato digital na página eletrônica da agência”.

A palavra consumidor é a mais utilizada ao longo da Carta Virtual de Serviços. Os serviços podem ser localizados pela atividade ou pelo próprio nome do referido serviço.

3.2.4 Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA

Criada em 1999, através da Lei Federal nº 9.782, de 26 de janeiro, que define o Sistema de Vigilância Sanitária e cria a ANVISA, com vinculação ao Ministério de Saúde, a agência tem a finalidade institucional de normatizar, controlar e fiscalizar a qualidade dos e a segurança dos produtos, substâncias e serviços de interesse à saúde⁹². No rol dos produtos fiscalizados pela ANVISA, destaca-se: agrotóxicos, alimentos, cosméticos, insumos farmacêuticos, medicamentos, saneantes⁹³ e tabaco.

⁹¹ ANP. Carta de Serviços. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/carta-de-servicos>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

⁹² Os estabelecimentos que prestam serviços de interesse à saúde são: farmácias, supermercados, ou qualquer estabelecimento relacionado com alimento e medicamento. E também por todos os setores responsáveis pela saúde da comunidade como hospitais e clínicas (ANVISA, 2011).

⁹³ Saneantes são substâncias ou preparações destinadas à higienização, desinfecção ou desinfestação domiciliar, em ambientes coletivos e/ou públicos, em lugares de uso comum e no tratamento de água, compreendendo: detergentes e seus congêneres, alvejantes, desinfetantes, desodorizantes, esterilizantes, algicidas para piscinas, fungicidas para piscinas, desinfetante de água para o consumo humano, água sanitária, produtos biológicos, inseticidas, raticidas, jardinagem amadora e repelentes.

Outra atribuição da ANVISA é autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação dos produtos. Todas as propagandas dos medicamentos sejam no rádio, na TV ou em revistas, são de responsabilidade da ANVISA. A ANVISA disponibiliza o telefone 0800 em caso de qualquer dúvida ou queixa (ANVISA, 2011).

A ANVISA é administrada por uma Diretoria Colegiada, composta por cinco diretores, entre eles, o Diretor Presidente. Conta também com um Procurador, um Corregedor e um Ouvidor. Todos indicados pelo Presidente da República e nomeados após aprovação prévia do Senado, para mandato de três anos. Possui vinte e seis unidades descentralizadas:

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária é mais uma iniciativa do Governo federal nesta nova fase de Estado regulador, decorrente da diluição do papel da Administração Pública como fornecedor exclusivo ou principal dos serviços públicos. [...] De forma geral, a Anvisa tem como objetivo promover a proteção da saúde da população brasileira, por meio do controle sanitário da produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos e das tecnologias a eles relacionados, Outrossim, a agência exerce o controle dos portos, aeroportos e fronteiras, estando associada ao Ministério das Relações Exteriores e instituições estrangeiras para tratar de assuntos internacionais na área da vigilância sanitária. [...] Nesse passo, concluímos que a finalidade da Anvisa é proteger e promover a saúde, garantindo a segurança sanitária de produtos e de serviços (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 283-284).

O consumidor conta com três canais de comunicação com a Agência, são eles: 1) o atendimento por telefone, através do 0800 642 9782 ou 136; 2) o formulário eletrônico, através do portal da agência; 3) o atendimento presencial ou através de carta.

A agência disponibiliza, em sua plataforma eletrônica, o acesso aos principais serviços por ela prestados, que estão organizados por público-alvo, empresas, cidadão, vigilâncias sanitárias e serviços e profissionais de saúde. Na seção para o cidadão, está disponível: 1) consulta a drogarias e farmácias; 2) consulta ao rol de produtos irregulares; 3) bulário eletrônico; 4) consulta a empresárias autorizadas; 5) lista de preços de medicamentos; 6) consulta ao registro de produtos; 7) orientações aos viajantes; entre outros.

Quanto à Carta de Serviços ao Cidadão, a ANVISA foi o primeiro órgão a publicá-la, em 12 de novembro de 2009. O documento que já foi atualizado três vezes, teve sua última atualização em 2012. A Carta possui 28 páginas e na apresentação cita que se trata de uma exigência do Decreto nº 6.932/2009⁹⁴, bem como informa que a LAI, em 2012, reforçou a importância desse documento ao estreitar a relação entre o poder público e o usuário. A Carta cita todos os serviços prestados pela ANVISA, seus requisitos, principais etapas, tempo de espera, a forma de prestação e área de atuação, em consonância com o disposto no art. 2º do

⁹⁴ Deverá se adequar ao teor do Decreto nº 9.094/2017, passando a se chamar Carta de Serviços ao Usuário.

Decreto que institui o documento. A agência se preocupou em utilizar uma legenda na discriminação dos setores se estes são para os cidadãos, setor regulado, profissionais e governo. As expressões mais utilizadas no documento são cidadão e usuário.

Outra fonte de informação, de extrema importância, é o Relatórios de Atividades. Disponível na aba de publicações no sítio eletrônico da ANVISA, o relatório de 2016 possui 204 páginas e traz informações e estatísticas detalhadas sobre o Índice de Satisfação do Usuário, Ouvidoria e os Meios de Participação da Sociedade nos Processos Decisórios da agência. As expressões usuário, consumidor e cidadão são, frequentemente, utilizadas em todo o documento.

3.2.5 Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS

A Agência Nacional de Saúde Suplementar foi criada em 2000, através da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro, e está vinculada ao Ministério da Saúde. Foi instituída com a missão de regular, normatizar, controlar e fiscalizar os planos privados de saúde no Brasil. A ANS é responsável por um número expressivo de consumidores, conforme o Relatório de Atividades da agência (2016, p. 13):

A Agência regula um setor formado por 819 operadoras médico-hospitalares e 510 exclusivamente odontológicas, com respectivamente, 47,9 milhões de beneficiários em planos de assistência médica (80% coletivos, 20% individuais) e 22 milhões (82% coletivos, 18% individuais) em planos exclusivamente odontológicos. Praticamente um em cada quatro habitantes possui plano de assistência médica no país.

A Agência é conduzida por uma diretoria colegiada, composto por até cinco diretores, sendo um deles o seu Diretor-Presidente, que é designado pelo Presidente da República para um mandato de até três anos. A ANS ainda conta com uma Câmara de Saúde Suplementar, de caráter permanente e consultivo:

A instituição da Agência Nacional de saúde Suplementar foi criada pela Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000, também como autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com o objetivo de promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadoras e consumidores, para, de forma eficaz, propiciar o desenvolvimento das ações de saúde no Brasil. Para que a ANS atinja seus objetivos, deverá propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho de Saúde Suplementar, possibilitando, assim, a regulação do setor. Deve, ainda, estabelecer normas relativas à adoção e utilização, pelas operadoras de planos e assistência à saúde, de mecanismos de regulação dos usos de saúde, estabelecendo também, normas para que haja ressarcimento ao Sistema Único de Saúde por meio da integração de informações com os bancos de dados do SUS. [...] Por último, cabe à ANS adotar medidas necessárias

para estimular a competição no setor de planos privados de assistência à saúde, podendo esta se articular com órgãos de defesa do consumidor relativos a serviços privados de assistência à saúde, sempre observando o disposto na Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 284-285)

O atendimento ao cidadão é realizado através da Central de Atendimento ao Consumidor, disponível através de contato por telefone e o fale conosco no portal da agência.

No âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar, o *site* oficial informa acerca da finalidade, que é dar transparência às informações sobre as queixas dos consumidores e correspondentes ações dos planos de saúde face a estas demandas. Os resultados disponibilizados pela ANS divulgam regularmente estatísticas das empresas que atuam no setor de saúde suplementar, permite comparações e estudos sobre a evolução destas demandas, inclusive, disponibiliza três dados de singular relevância acompanhados de gráficos estatísticos: 1) Índice Geral de Reclamações; 2) Percentual de Finalização Assistencial; 3) Índice de Abertura de Processo Administrativo:

Para cada indicador, há gráficos sobre o desempenho do setor e das operadoras, a natureza e os temas das demandas e um *ranking* com o total de operadoras por segmentação (médico-hospitalar ou exclusivamente odontológica) e porte (pequeno, médio e grande), além da consulta individualizada por operadora. Com atualização mensal, os indicadores têm como base os dados de beneficiários e reclamações, por temas, recebidos pela ANS nos três meses anteriores.⁹⁵

A ANS disponibiliza, em seu sítio eletrônico *link* de acesso, a Carta de Serviços com relação filtrada por ordem alfabética de todos os serviços e produtos oferecidos pela Agência e, que, conforme a agência, estão disponibilizados com a metodologia recomendada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.2.6 Agência Nacional de Águas - ANA

A Agência Nacional de Águas (ANA) foi criada há dezesseis anos através da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, como consequência da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

A Agência Nacional de Águas foi instituída pela Lei n. 9.984/2000, vincula-se diretamente à Política Nacional de Recursos Hídricos PNRH, obedecendo a seus fundamentos, objetivos e instrumentos, juntamente com órgãos e entidades públicas e privadas. A agência em questão passou a integrar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, incumbindo-lhe a responsabilidade de organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos. Administrativamente vincula-se ao Ministério do Meio Ambiente. [...]O que

⁹⁵ Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/espaco-da-qualidade/indice-de-reclamacoes>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

ocorre é que, de acordo com a Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos, caberia aos comitês de bacia hidrográfica, responsáveis pela totalidade de uma região, estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos e sugerir os valores a serem cobrados. No entanto, as Agências de Águas exerceriam a função de secretaria executiva dos comitês de bacias hidrográficas, cabendo a estas, por delegação dos Comitês, efetuar a cobrança pelo uso da água. Com base nisso, discute-se que, com a redução das responsabilidades dos comitês, o recurso financeiro arrecadado passaria por uma série de entraves burocráticos desnecessários e pela incerteza do local de sua aplicação. Por isso, existem aqueles que acreditam ser a criação da ANA um peso na máquina administrativa governamental (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 285-286).

A agência é administrada por uma Diretoria Colegiada, composta por cinco membros: um diretor-presidente e quatro diretores, todos nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de quatro anos:

Além da Diretoria Colegiada, constituem sua estrutura organizacional e regimental: uma Secretaria-Geral (SGE), uma Procuradoria Federal junto à ANA, uma Chefia de Gabinete (GAB), uma Auditoria Interna (AUD), uma Corregedoria (COR), uma Gerência Geral de Articulação e Comunicação (GGAC), uma Gerência Geral de Estratégia (GGES) e nove Superintendências: Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SAS); Implementação de Programas e Projetos (SIP); Planejamento de Recursos Hídricos (SPR); Tecnologia da Informação (STI); Regulação (SRE); Fiscalização (SFI); Gestão da Rede Hidrometeorológica (SGH); Operações e Eventos Críticos (SOE) e Administração, Finanças e Gestão de Pessoas (SAF) (ANA, 2017)⁹⁶.

O *site* oficial da agência governamental reguladora da água exibe, em destaque no primeiro item do menu do portal, o Acesso à informação, antes mesmo das informações da instituição, que, em todo *site*, é de praxe ser exibido primeiro.

Na página de acesso à informação, a agência disponibiliza: 1) agenda das autoridades; 2) ações e programas; 3) auditorias; 4) convênios; 5) despesas; 6) licitações e contratos; 7) Serviço de Informações ao Cidadão – SIC; e 8) Informações Classificadas e Relatórios do SIC/ANA.

Segundo ANA (2016), no período de junho de 2014 a maio de 2015, o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC/ANA recebeu 1649 solicitações de acesso a informação, que tiveram os seguintes encaminhamentos: a) 1542 pedidos foram atendidos pelo próprio SIC/ANA, com o fornecimento das informações solicitadas aos interessados; b) 47 pedidos foram redirecionados para atendimento diretamente por outros setores da ANA; c) 60 pedidos foram indeferidos.

Quanto à Carta de Serviços ao Cidadão da ANA, é possível acessá-la na página inicial do sítio eletrônico da agência através do Acesso Rápido. Ao clicar no *link* da Carta, o

⁹⁶ ANA. Sobre a ANA. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/Default.aspx>>. Acesso em 12 jun. 2017.

portal da ANA direciona o usuário imediatamente para o arquivo em PDF que corresponde ao documento.

Na introdução do documento de 36 páginas, a Agência menciona expressamente que a Carta de Serviços ao Cidadão é uma exigência do art. 11 do Decreto nº 6.932, de 2009⁹⁷, que objetiva maior visibilidade e transparência às atividades desenvolvidas pela agência.

Em todo o documento, não foi possível identificar o ano de publicação da Carta, porém, o *link* de *download* menciona o ano de 2012 como referência, não sendo possível ter certeza sobre o ano de criação da Carta. Em sua estrutura, o documento conta com: introdução; legislação de referência com atribuições da ANA; canais de atendimento, entes que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH; e principais serviços e perguntas frequentes.

Não há, na Carta de Serviços da ANA, a descrição detalhada dos serviços prestados pela agência. O termo mais utilizado durante todo o documento é a expressão usuário, já a palavra cidadão quase não é encontrada.

No sítio eletrônico da agência, também não foi encontrada nenhuma referência ao Plano de Dados Abertos – PDA, bem como nenhuma outra informação que ao menos instituisse um cronograma para implantação do Plano.

3.2.7 Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Conforme citado no tópico anterior, a ANTT foi criada em 2011, através Lei Federal nº 10.223, de 5 de junho, que também instituiu a ANTAQ:

A ANTT e a ANTAQ têm por competência regular e supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes terrestres e aquaviários exercidas por terceiros. Seus objetivos são garantir que os serviços de transporte sejam prestados com qualidade e modicidade nas tarifas e fretes, bem como harmonizar os distintos interesses do setor (dos usuários, de empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias e de entidades delegadas), seja arbitrando conflitos de interesses, seja impedindo ou reprimindo a competição imperfeita ou a infração da ordem econômica. A ANTT e a Antaq têm por competência regular e supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes terrestres e aquaviários exercidas por terceiros. Seus objetivos são garantir que os serviços de transporte sejam prestados com qualidade e modicidade nas tarifas e fretes, bem como harmonizar os distintos interesses do setor (dos usuários, de empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias e de entidades delegadas), seja arbitrando conflitos de interesses, seja impedindo ou reprimindo a competição imperfeita ou a infração da ordem econômica. [...]As áreas de atuação da ANTT são a ferroviária (incluindo a exploração da infraestrutura ferroviária, a prestação do serviço público de transporte

⁹⁷ Deverá se adequar ao teor do Decreto nº 9.094/2017, passando a se chamar Carta de Serviços ao Usuário.

ferroviário de cargas e do serviço público de transporte ferroviário de passageiros), a rodoviária (exploração da infraestrutura rodoviária, a prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros e do serviço de transporte rodoviário de cargas), a dutoviária (cadastro de dutovias), a multimodal (habilitação do Operador de Transportes Multimodal) e a de exploração de terminais e vias (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 286-287).

A agência disponibiliza, na página inicial da sua plataforma eletrônica, acesso direito ao *link* passageiros, onde disponibiliza informações sobre: 1) Linhas de Ônibus (origem e destino) serviço rodoviário; 2) Empresas, linhas, horários, tarifas, motoristas, veículos e seguro - serviço rodoviário; 3) Direitos e deveres dos passageiros; 4) Documentos de identificação dos passageiros; 5) Seguros; 6) Gratuidades; 7) Acessibilidade; 8) FAQ - Perguntas Frequentes; e 9) Postos de Fiscalização e Atendimento.

O sítio eletrônico da agência é bem estruturado e disponibiliza *link* de acesso aos principais serviços e informações logo na página inicial. Também possui ícone de participação social que aglomera informações sobre as audiências públicas, tomada de subsídios, reuniões participativas e consultas públicas. Em outro *link*, também na página inicial, é possível acessar informações ao cidadão, que dentre os itens disponibilizados está: 1) Serviço de Informação ao Cidadão; 2) Informações classificadas; 3) Segurança da Informação e Comunicações; 4) Informações técnicas; 5) Carta de Serviços; 6) Cartilhas; 7) Pesquisa de Satisfação dos Usuários; e 8) Plano de Gestão de Logística Sustentável.

A Cartão de Serviços ao Cidadão da ANTT possui 129 páginas. O sumário do documento apresenta os serviços prestados pela agência e os organiza da seguinte maneira: 1) marcos regulatórios; 2) passageiros; 3) cargas; 4) infraestrutura rodoviária federal concedida; 5) fiscalização; e 6) outros assuntos interessantes da ANTT.

O termo cidadão é utilizado somente no título do documento. Já a expressão “passageiro” é utilizada precisamente 96 vezes em todo o documento e consumidor não é citado nenhuma vez. A carta orienta o passageiro a como consultar, em seu sítio eletrônico, informações sobre as empresas e linhas de ônibus, habilitação de motoristas, cadastro de veículos, anuários estatísticos, acordos de transporte internacional, direitos e deveres dos passageiros, entre outros.

3.2.8 Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ

Em 2011, a Lei Federal nº 10.223, de 5 de junho, foi de extrema importância no ponto de vista de criação de órgãos governamentais para reestruturar os transportes Terrestres e Aquaviários no Brasil. Além de criar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, instituiu também a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT:

A ANTAQ atua nas áreas de atuação de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, os portos organizados, os terminais portuários privativos e o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 286-287).

Na página inicial do sítio eletrônico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ –, é possível acessar a Carta de Serviços ao Cidadão das edições de 2012, 2013 e 2015, que, segundo a plataforma da agência, a carta de 2013 para 2015, sofreu atualizações após a criação de um novo regimento interno no segundo semestre de 2014.

A carta da ANTAQ de 2015, que possui 49 páginas, menciona a palavra cidadão uma única vez, mais precisamente na Mensagem da Diretoria. Os termos usuário e passageiro são os mais utilizados em todo o documento. No documento, a agência apresenta todos os serviços de sua competência, respeitando o seguinte formato: 1) Breve descrição do serviço; 2) Documentação (via *links* para Leis, Decretos, normativos e estatísticas da ANTAQ); e 3) Prazos para a execução do serviço.

Dentre outros, o cidadão ainda pode acessar, na página inicial do sítio eletrônico da Agência, as audiências e consultas públicas.

3.2.9 Agência Nacional de Aviação - ANAC

A ANAC, conhecida por ser a agência reguladora mais nova do Brasil, foi criada em 2005, através da Lei nº 11.182, para substituir o Departamento de Aviação Civil – DAC e atuar na fiscalização e regulamentação das atividades de aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária:

A Agência Nacional de Aviação Civil é disciplinada pela Lei n. 11.182/2005, que estabelece como função regulatória dessa agência a fiscalização das atividades de aviação civil e de infra- estrutura aeronáutica e aeroportuária, tendo, portanto, herdado

as competências que antes eram exercidas pelo Departamento de Aviação Civil e por unidades de Comando da Aeronáutica, e, ainda, representar o País junto aos organismos internacionais de aviação civil, quando não se tratar de assuntos referentes ao sistema de controle de espaço aéreo e ao sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos. [...] Todavia, como mecanismos regulatórios, a ANAC tem competência para delegar, por meio de concessões, permissões e autorizações, a exploração de serviços aéreos e ainda conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte. [...] Outra importante atribuição é a de solucionar administrativamente conflitos de interesses ente prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura no setor. E ainda fica ao seu cargo a fiscalização, construção e manutenção dos aeródromos, tornando-os adequados ao bom funcionamento. (QUEIROZ, SANTOS, 2016, p. 289-290)

A Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC está imbuída da atividade regulatória, técnica e econômica do transporte aéreo no Brasil:

Normatização: ao estabelecer as regras para o funcionamento da aviação civil no Brasil, a ANAC revisa, atualiza e edita regulamentos técnicos e relacionados a aspectos econômicos. A instituição dessas normas geralmente é precedida de consultas e audiências públicas, para ouvir a sociedade, e de estudo sobre o potencial impacto da decisão sobre o setor. As normas técnicas da ANAC consideram os preceitos das instituições e organizações internacionais de aviação das quais o Brasil é signatário.

Certificação: A certificação tem como objetivo atestar o grau de confiança e o atendimento a requisitos estabelecidos em regulamentos internacionais de aviação. A ANAC certifica aviões e helicópteros e seus componentes, oficinas de manutenção, empresas aéreas, escolas e profissionais de aviação do país. A certificação da ANAC obedece à Convenção de Chicago (1944), da qual o Brasil é signatário, e é reconhecida por diversos países com os quais há acordos internacionais.

Fiscalização: Para fiscalizar o funcionamento da aviação civil no país e assegurar níveis aceitáveis de segurança e de qualidade na prestação dos serviços aos passageiros, a ANAC realiza atividades de vigilância continuada e ações fiscais. Na vigilância continuada, o acompanhamento sobre o desempenho de produtos, empresas, operações, processos e serviços e dos profissionais certificados se dá de forma planejada e constante. Nas ações fiscais, o foco da Agência é identificar e prevenir infrações aos regulamentos do setor e, em parceria com outros órgãos, a prática de atos ilegais.

Autorizações e Concessões: Para atuar, companhias aéreas, empresas de táxi-aéreo ou de serviços especializados, escolas, oficinas, profissionais da aviação civil e operadores de aeródromos e aeroportos precisam ser autorizados pela ANAC. De acordo com a complexidade para o desempenho de cada atividade, a Agência emite autorizações, permissões, outorgas e concessões a esses entes regulados. O descumprimento de regras e requisitos pode levar a Agência a suspender ou a cassar as autorizações concedidas.

Profissionais da Aviação Civil: Diversas categorias de profissionais podem ser necessárias para que o transporte aéreo aconteça. Pilotos, comissários de bordo, despachantes operacionais de voo, mecânicos de manutenção, agentes de proteção à aviação civil e bombeiros de aeródromos são alguns exemplos. Cabe à ANAC emitir licenças e certificados de habilitações técnicas para que esses profissionais possam atuar na aviação civil.⁹⁸

No tocante à sua estrutura organizacional, a ANAC divide-se em Diretoria, Procuradoria, Corregedoria, Conselho Consultivo e Ouvidoria, além das Superintendências. A

⁹⁸ Disponível em: <http://www.anac.gov.br/A_Anac/o-que-fazemos>. Acesso em: 30 mai. 2017.

Diretoria é o órgão de deliberação máxima da agência e será dirigida por um Diretor-Presidente e quatro Diretores, em regime de colegiado. Tais diretores serão nomeados pelo Presidente da República, após serem aprovados pelo Senado Federal, para um mandato de cinco anos.

Quanto às demais nomeações de dirigentes, verifica-se que o Diretor-Presidente é plenamente capaz de contratar, nomear, designar, exonerar e demitir servidores e empregados da ANAC, sem que sua decisão seja submetida à aprovação de qualquer outro órgão, exceto quanto ao Ouvidor, que será nomeado pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, conforme art. 18 da Lei nº 11.182/2005, que cria a ANAC e dá outras providências.

Por meio do portal eletrônico da Agência Nacional de Aviação Civil, a empresa, ou profissional do setor de aviação, poderá solicitar autorização de sobrevoos e pouso, consultar legalidade do Registro Aeronáutico Brasileiro – RAB, consultar licenças e habilitações técnicas, consulta de nada consta, resultados de exames teóricos, solicitar licenças e habilitações, pagamento de guias da união e acessar o Sistema Integrado de Informações da Aviação civil – SINTAC. O acesso ao SINTAC somente é autorizado para proprietários de aeródromo, proprietário ou representante de empresa aérea, empresas de manutenção, escolas de aviação ou membro consultivo.

Dentre o rol de serviços online, disponibilizados pela ANAC, é de extrema importância para o consumidor, o acesso à legalidade das licenças e habilitações dos técnicos da aviação civil. Esta consulta é permitida através do CPF e data de nascimento do profissional.

O portal da ANAC disponibiliza aos passageiros em página específica, informações sobre a oferta e compra de passagem aérea, alterações de viagem, *check-in* e embarque, documentos para embarque, bagagens, atrasos, cancelamentos, preterição, acessibilidade e contratação de táxi aéreo. Nesta mesma página, a ANAC recomenda ao passageiro/consumidor, o acesso à plataforma do consumidor.gov.br para atendimento de dúvidas sobre os serviços, solicitação de ressarcimento de danos e diálogo/negociação direta com as empresas aéreas. Para denúncias, sugestões ou elogios das empresas aéreas, pilotos ou da própria ANAC, a agência disponibiliza um canal de atendimento direto, por telefone ou internet para estas demandas, com função diferente da Ouvidoria.

Na expectativa de expor ao mercado a qualidade e eficiência dos serviços prestados pela Agência Nacional de Aviação Civil, a agência publica e divulga, desde 2008, por exigência da brasileira, a Carta de Serviços ao Cidadão, que contém informações detalhadas sobre cada um dos serviços prestados pela Agência.

Para acessar a Carta de Serviços ao Cidadão, foi necessário acessar a página inicial do sítio eletrônico da ANAC, depois publicações no final da página e, por fim, relatórios de

atividades. A última publicação da Carta é referente aos serviços realizados em 2015, publicada em 14 de março de 2016. Para elaboração da Carta de 2016, a ANAC ainda está realizando através do portal uma Pesquisa de Satisfação.

A Carta de Serviços de 2015 é bem extensa, possuindo 157 páginas em PDF. O documento possui uma breve apresentação com mensagens da diretoria e, após, uma descrição detalhada dos serviços prestados pela Agência, com apresentação das principais instituições da aviação civil brasileira, principais resultados (em números) da agência e informações das atividades desenvolvidas e seus respectivos impactos.

O documento da Carta de Serviços expõe dados minuciosos do setor aéreo, a exemplo do número de aeronaves brasileiras, aeródromos e helipontos, licenças e habilitações dos profissionais, histórico de acidentes com e sem fatalidades, por região. Logo após, uma descrição sucinta dos principais acontecimentos que marcaram a agência no período, mais precisamente, a narrativa de oitenta episódios, como também, detalhes da gestão interna e planejamento estratégico.

O tópico sobre o relacionamento com a sociedade e representação institucional (p.72) é o mais importante para este trabalho encontrado na Carta, fala sobre o atendimento ao público e importância da participação da sociedade para melhoria dos serviços ofertados pelos setores regulados. A página 75 expõe um quadro com informações das manifestações registradas no *Call Center* da Agência e *site*, com as demandas mais questionadas pelos passageiros e números de reclamações por companhia aérea. Logo após, a Agência fala sobre a Lei de Acesso à Informações com o quantitativo de registros de pedidos de informação.

Nas próximas oitenta páginas restantes do relatório, a ANAC detalha as audiências realizadas na Câmara dos Deputados e Senado Federal sobre o setor, como também os eventos promovidos pela Agência em todo o Brasil e os números do Departamento de Comunicação Social.

A expressão ‘cidadão’ é citada apenas três vezes em todo o documento. O termo mais empregado é ‘usuário’ e a expressão ‘passageiro’ quase não é referida.

No *site* oficial desta agência reguladora, encontram-se os relatórios estatísticos constando as manifestações dos usuários registradas pelos canais de comunicação da ANAC, nestes relatórios, pode-se identificar o quantitativo de manifestações, o *ranking* das companhias mais demandas e os assuntos e conflitos mais recorrentes destas relações jurídicas de consumo:

A regulação técnica tem como objetivo garantir a segurança de passageiros e usuários da aviação civil, além da continuidade do serviço prestado, por meio de regulamentos que tratam sobre certificação e fiscalização do setor. Isso envolve o cumprimento de

requisitos associados ao estabelecimento e controle de qualidade na execução de procedimentos, bem como o treinamento de mão de obra por parte dos operadores aeroportuários, operadores aéreos, centros de instrução, organizações de manutenção e organizações de produção. A regulação econômica envolve a atuação do Estado frente ao setor em função de falhas de mercado (o que varia de acordo com as características e a natureza da atividade, como a possibilidade de exercício de poder de mercado e a existência de assimetrias de informação, entre outras). Os dados e as informações necessários para essa análise são obtidos por meio de um monitoramento constante do transporte aéreo, e têm como objetivo subsidiar decisões regulatórias e supervisionar os serviços oferecidos aos usuários, de modo a garantir a segurança e a eficiência na aviação civil.⁹⁹

Embora a ANAC tenha sido criada apenas em 2005, desde 2000 que o Poder Executivo Federal, através do Departamento de Aviação Civil – DAC, computadoriza e disponibiliza informações ao cidadão sobre os voos executados pelas empresas aéreas através do sistema sobre o Voo Regular Ativo – VRA, que, segundo a agência, trata-se de:

Uma base de dados composta por informações de voos de empresas de transporte aéreo regular, a qual dispõe dos horários em que os voos ocorreram, dos voos cancelados e das justificativas apresentadas pelas empresas aéreas para os atrasos e cancelamentos¹⁰⁰. (ANAC, 2016)

Os dados disponibilizados são abertos, não exige *login* para acesso, como também são permitidos o acesso à série histórica dessas informações para estudos e análises desde a sua implantação no *site*, em janeiro de 2000.

O arquivo disponibilizado mensalmente pelo sistema é zipado e em *Excel*, permitindo que o consumidor avalie minuciosamente todos os voos realizados por empresa aérea, aeroporto de origem e destino, data e hora prevista da partida, data e hora real da partida, chegada prevista, chegada real e a justificativa da empresa quando existe atraso¹⁰¹. Em outra página, a agência disponibiliza outros relatórios mensais semelhantes em que são julgados os cancelamentos e atrasos por trecho e empresa aérea.

Quanto ao atendimento de reclamações dos consumidores, em relação aos serviços prestados pelas empresas aéreas, a agência solicita em *site* na internet, mais precisamente na página da Ouvidoria e Fale com a ANAC, que os consumidores acessem a plataforma do consumidor.gov.br, inclusive para solicitações de ressarcimento de danos, diálogo e negociação direta com as empresas.

⁹⁹ Disponível em: <http://www.anac.gov.br/Area.aspx?ttCD_CHAVE=14>. Acesso em: 27 fev. 2017.

¹⁰⁰ Ainda segundo a ANAC, a Agência fiscaliza a veracidade das informações prestadas pelas companhias, através de processos de auditoria e, caso seja identificada prestação inexacta de informação, as Empresas Aéreas estão sujeitas a penalidades administrativas (como multas, por exemplo).

¹⁰¹ ANAC. **Base Histórica**. <<http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/base-historica>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

3.3 Análise de outros mecanismos de transparência ativa e participação cidadã das Agências Reguladoras

Plataformas eletrônicas bem estruturadas, e de fácil visualização, são fundamentais para viabilizar o acesso do cidadão às informações disponibilizadas pelas agências reguladoras no Brasil. Embora o governo disponibilize manuais de padronização do conteúdo dos sites eletrônicos governamentais, percebe-se, com o acesso às páginas, que cada agência reguladora disponibiliza seus dados de forma particular e diferenciada.

Nesse sentido, tornou-se indispensável, neste trabalho de pesquisa, visitar os sites eletrônicos das agências reguladoras, para averiguar as informações que são fornecidas para os consumidores. O principal documento, aqui analisado, foi a Carta de Serviços ao Cidadão, o Quadro 3, abaixo, apresenta algumas informações indispensáveis para localização das Cartas na internet ou respectivas plataformas.

Quadro 3 – Análise das Cartas de Serviços das Agências Reguladoras

	ANEEL	ANATEL	ANP	ANVISA	ANS	ANA	ANTT	ANTAQ	ANAC
Ano de Criação da Agência Reguladora	1996	1997	1997	1999	2000	2000	2001	2001	2005
Ano de Publicação da Primeira Carta	2010	2011	2012	2009	2010	Não informado	Não informado	2012	2011
Link de Acesso na Página Inicial da Agência	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Documento Consolidado	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Carta Disponível no Site Eletrônico GESPÚBLICA	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor, 2017.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA foi a primeira agência reguladora brasileira a disponibilizar ao cidadão a Carta de Serviços, como também, foi a primeira organização pública federal a lançá-la¹⁰².

Considera-se grave a falha da ANA e ANTT em não informar, em toda a Carta de Serviços, o ano de publicação do documento.

¹⁰² BRASIL. Anvisa é a primeira a lançar Carta de Serviços ao Cidadão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/anvisa-e-a-primeira-a-lancar-carta-de-servicos-ao>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

Quanto à indicação de *link* de acesso à Carta de Serviços na página inicial do sítio eletrônico, três são as agências que não disponibilizam esse acesso, são elas: ANATEL, ANP e ANVISA.

Também foi considerado na pesquisa se o documento divulgado pelas agências reguladoras é consolidado. Sendo identificado que três agências não disponibilizam, são elas: ANATEL, ANP e ANS. Tais agências divulgam o *link* de acesso direto ao sistema que faz menção aos serviços realizados pela agência, porém não disponibiliza o *download* do arquivo completo em PDF, como também são sistemas lentos no todo que dificultam a navegação.

Na análise das cartas de serviços das agências, observou-se que algumas delas não permitem o seu completo *download*, a exemplo da carta da ANAC, que está fragmentada em compartimentos de busca, dificultando, ainda mais, o conhecimento da amplitude dos serviços prestados pela agência reguladora. Notou-se também que estas cartas de serviço não seguem um padrão que facilite ao leitor(a) a rápida compreensão e apreensão dos seus conteúdos e entendimento dos serviços prestados.

Observou-se que o uso de terminologias diferentes, nas cartas de serviços pesquisadas, também não seguem um padrão que facilite ao leitor(a) a rápida compreensão e apreensão dos seus conteúdos e entendimento dos serviços prestados. Registre-se o uso das palavras usuário, cidadão, passageiro, cliente, segurado, dentre outras, mas que juridicamente identificam o consumidor na relação econômica regulada pela agência.

Percebe-se, inclusive, que a plataforma não disponibiliza a relação de todas as cartas publicadas pelas agências com suas respectivas atualizações. Sendo necessário o cidadão recorrer ao sítio eletrônico da agência para tentar identificar se estas divulgaram documentos mais recentes. Daí percebem-se as falhas de sincronização de informações entre os órgãos do poder federal e o GESPÚBLICA, que muito facilitaria a busca por informações realizadas pelo cidadão.

O Quadro 4 averigua a publicização de outros dados de extrema importância para promoção da transparência e participação social, que são disponibilizados pelas agências reguladoras. Os dados analisados são exigência de lei federal, que, por sua vez, as agências têm um período determinado para se adaptarem e lançarem em suas plataformas.

Quadro 4 – Outros documentos e sistemas legais das Agências reguladoras

DADOS ANALISADOS	ANAC	ANTAQ	ANTT	ANA	ANS	ANVISA	ANP	ANATEL	ANEEL
Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Consulta pública	X	X	X		X	X	X	X	X
Plano de Dados Abertos	X			X	X	X	X	X	X
Relatório de Atividades	X	X	X	X	X	X		X	X

Fonte: elaborado pelo autor, 2017.

A plataforma do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC foi criado a partir da Lei de Acesso à Informação, no intuito de possibilitar que qualquer pessoa, ou interessado, possa buscar informações pertinentes a situações jurídicas que tutelam ou envolvam interesses de natureza individual, coletiva ou difusa. Permite também que se instrua pedidos de acesso à informação de qualquer órgão do Poder Executivo Federal como consequência dos dispositivos vigentes sobre a transparência pública na LAI.

No Quadro 4, foi identificado que todas as agências reguladoras estão integradas ao sistema e-SIC do Governo Federal, que se caracteriza como mecanismo de transparência passiva de extrema importância para o cidadão, uma vez que viabiliza, de forma ágil, o pedido de informações públicas aos órgãos governamentais a ele vinculados. Estas solicitações podem ser feitas pelo uso da internet, permitindo o acompanhamento dos procedimentos inerentes às respostas que, por ventura, venham a ser emanadas ao solicitante pela(s) instituição(ões), autoridades ou corpo funcional públicos demandados.

É importante frisar que, procedimentalmente, estas informações relativas à transparência pública passiva encaminhadas via e-SIC sobre os temas, indagações e respostas devem ser tratadas e reeditadas, posteriormente, por meio de mecanismos de transparência pública ativa, construindo-se um histórico de perguntas, temas e respostas mais demandadas que instrua relatórios ou informativos do governo que contemplem estes pontos controversos e assim minimizem a incidência reiterada destes questionamentos, evitando, conseqüentemente, o retrabalho.

O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014¹⁰³, instituiu em seu art. 6º, inciso VIII e IX, a criação de ambiente virtual que promovesse o diálogo entre a sociedade civil e a administração pública federal participação social, entre eles, as consultas públicas. Na

¹⁰³ Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

plataforma eletrônica oficial da Presidência da República, estão disponíveis a relação das agências reguladoras com a respectiva área de consulta pública¹⁰⁴, conforme abaixo:

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. Consultas públicas sobre temas como tributos que incidem em passagens, limites de peso e prazos para indenização em caso de extravio de bagagens e regras de horários para pousos e decolagens, entre outros.

ANATEL - Agência nacional de Telecomunicações. Consultas públicas sobre normas do mercado de telecomunicações.

ANCINE - Agência Nacional do Cinema. Consultas públicas sobre normas do mercado audiovisual como, por exemplo, normas que regulamentam a Lei de TV paga, entre outros.

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica. Consultas públicas sobre procedimentos para melhorar o atendimento ao consumidor, redução da conta de luz, entre outros.

ANP - Agência Nacional do Petróleo. Consultas públicas sobre minutas do edital e do contrato de leilões do pré-sal, regras de investimento em pesquisa e desenvolvimento, entre outros.

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar. Consultas públicas sobre regulação de planos de saúde como procedimentos, prestação de informações, oferta de medicamentos, rede credenciada e portabilidade, entre outros.

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. Consultas públicas sobre regulamentação de atividades ligadas ao transporte terrestre como teto de tarifas ferroviárias, editais de licitações de rodovias e ferrovias, regulamentação de transporte de cargas, entre outros.

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Consultas e audiências públicas sobre licitação de áreas portuárias, arrendamento de portos entre outros.

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consultas e audiências públicas sobre elaboração de atos normativos como regras para fitoterápicos, alimentos contaminados, medicamentos, serviços e equipamentos médicos, entre outros.

Conforme se vê, a Agência Nacional de Águas (ANA) é a única, entre as dez agências reguladoras instituídas no Brasil, que não apresenta Consulta Pública. Este mecanismo de participação social permite que o cidadão opine sobre a regulamentação dos serviços públicos.

O Plano de Dados Abertos (PDA) foi instituído através do Decreto Federal nº 8.777, de 11 de maio de 2016¹⁰⁵, e se caracteriza como uma ferramenta que publiciza informações dos órgãos da administração pública que podem ser utilizadas, acessadas e livremente redistribuídas por qualquer pessoa. Esse mecanismo está em consonância com o disposto na Lei de Acesso à Informação e na promoção do controle social. Em seu art. 1º, inciso II, o Decreto nº 8.777/2016, cita, expressamente, que um dos seus objetivos é o aprimoramento da cultura da transparência

¹⁰⁴ As consultas públicas são processos democráticos para construção conjunta de políticas públicas entre governo e sociedade. Com a colaboração dos cidadãos, empresas, movimentos e organizações da sociedade as ações e programas do governo poderão atingir seus objetivos e ser aprimorados de acordo com as demandas coletivas. Acesse abaixo as consultas disponíveis nos portais dos órgãos federais, fazendo contribuições, dialogando com outros participantes ou conhecendo o histórico da participação social. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

¹⁰⁵ Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

pública. O referido Decreto também estabelece que “os dados disponibilizados pelo Poder Executivo federal, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pelo Governo federal e pela sociedade” (art. 4º).

Segundo informações obtidas no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2016), órgão responsável pela coordenação e gestão da política de Dados Abertos, por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, Plano de Dados Abertos (PDA) pode ser definido como:

O documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados, inclusive geoespacializados, no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP), obedecendo a padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações. É ele quem organiza o planejamento referente à implantação e racionalização dos processos de publicação de dados abertos nas organizações públicas. (MP, 2016)

Duas das agências reguladoras analisadas não apresentavam Plano de Dados Abertos (PDA) em suas plataformas eletrônicas, são elas ANTT e ANTAQ. Segundo informações divulgadas pela ANTAQ, em 10 de julho de 2017, a agência realizou reunião em sua sede em Brasília para definir e uniformizar a aplicação do referido Decreto¹⁰⁶.

No Quadro 5, serão analisados sistemas inovadores publicados de forma espontânea pelas agências reguladoras no intuito de aproximar o cidadão/consumidor ao trabalho desenvolvido por elas.

Quadro 5 – Informações secundárias das Agências reguladoras

	ANAC	ANTAQ	ANTT	ANA	ANS	ANVISA	ANP	ANATEL	ANEEL
Link de redirecionamento para o consumidor.gov.br ou informações sobre a plataforma.	X						X		
Aplicativo para celular								X	

Fonte: elaborado pelo autor, 2017.

Ponto crucial à integração da cultura da transparência, observado no quadro 5, foi a baixa incidência de opções eletrônicas, ou *links* de redirecionamento disponíveis aos usuários que busquem informações nos portais das agências reguladoras que os conduza à plataforma

¹⁰⁶ Portos e Navios. ANTAQ realiza reunião sobre Dados Abertos. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/geral/39559-antaq-realiza-reuniao-sobre-dados-abertos>>. Acesso em 10 jul. 2017.

governamental consumidor.gov.br, o que seria importante e estratégico para sua divulgação. Tal plataforma tem a capacidade e eficiência de atuar no registro e acompanhamento das demandas dos consumidores.

Dentre as competências das agências reguladoras, está inserida a de reprimir infrações às normas dos serviços por estas fiscalizados, inclusive quanto aos direitos dos usuários (consumidores). Daí a importância de padronizar, divulgar e simplificar a utilização massiva e integradora da plataforma governamental do consumidor.gov.br para registro e acompanhamento oficiais destas demandas, racionalizando-se custos e promovendo eficiência administrativa e simplificação para o consumidor ou interessado reclamante.

Em julho de 2015, a Anatel inovou, ao lançar aplicativo próprio, para que os consumidores pudessem registrar e acompanhar as reclamações, pedidos de informação e sugestões, por meio de uso de tecnologias de comunicação móveis a exemplo dos *smartphones*, celulares e *tablets*. O aplicativo permite o registro de reclamações, exigindo-se apenas que, previamente, o reclamante tenha os dados do(s) protocolo(s) antecipadamente aberto(s) junto aos serviços de atendimento ao cliente da respectiva prestadora de serviço. A referida ferramenta digital disponibiliza livre acesso aos índices das reclamações registradas e instrui sobre formas de acesso aos direitos do consumidor relativos a este segmento econômico¹⁰⁷.

Outro item observado na pesquisa foi à ausência de padronização dos portais eletrônicos das agências reguladoras. Isto dificulta a identificação de seus serviços, relatórios e informações, em especial para aqueles desprovidos de conhecimentos e habilidades voltados ao uso das TICs, tornando mais complexa a pesquisa por dados e informações, por vezes, indispensáveis ao exercício da cidadania ativa.

Embora esteja em curso, desde 2013, a implantação do Manual de Diretrizes¹⁰⁸ voltadas à identidade padrão da comunicação digital do Poder Executivo Federal, preconizando inclusive mecanismos de acessibilidade, sendo tal determinação emanada da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República.

¹⁰⁷ Lançado em 10 de julho de 2015, o aplicativo "Anatel Consumidor" permite registrar e acompanhar reclamações, pedidos de informação e sugestões, por meio de seu celular ou tablet. Por esse canal é ainda possível tirar as principais dúvidas sobre direitos do consumidor por meio da funcionalidade Perguntas Frequentes. O aplicativo está disponível para os sistemas Android, iOS (Apple iPhone) e Windows Phone e pode ser baixado nas lojas de aplicativos de forma gratuita. O usuário pode utilizar o mesmo cadastro do serviço de atendimento via internet. Antes de efetuar uma reclamação sobre os serviços de telecomunicações, o consumidor deve procurar sua prestadora e ter em mãos o protocolo de atendimento da empresa. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/consumidor/canais-de-atendimento/aplicativo>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

¹⁰⁸ Identidade Padrão de Comunicação Digital do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/internet-e-redes-sociais/diretrizes-comunicacao-digital-governo-federa-jan2014.pdf-1>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

3.4 O Setor financeiro: Banco Central do Brasil

Criado há mais de 50 anos no Brasil, através da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964¹⁰⁹, a principal entidade monetária do país, o Banco Central, também conhecido pelas siglas BC, BCB ou BACEN, é uma autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional¹¹⁰ e vinculada ao Ministério da Fazenda.

O Banco Central do Brasil foi criado pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, chamada Lei de Reforma Bancária. Até então, as funções de autoridade monetária brasileira eram desempenhadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), pelo Conselho Superior da SUMOC, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional, que, em conjunto, exerciam funções típicas de um banco central, paralelamente ao desempenho de suas atribuições próprias. A Lei nº 4.595 também extinguiu o Conselho Superior da SUMOC, criando, em substituição, o Conselho Monetário Nacional (CMN). (p. 15)

O Sistema Financeiro brasileiro é subdividido pelo Banco Central em: 1) órgãos normativos; 2) entidades supervisoras; e 3) operadores. O BACEN desenvolve a função de entidade supervisora, junto com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC); que assume diversas funções executivas, a exemplo da fiscalização das instituições sob sua responsabilidade.

Segundo BCB (2008, p. 15), a missão institucional do Banco Central do Brasil é “assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente”. Neste sentido, cabe ao BCB monitorar, controlar e tomar medidas inerentes aos índices de inflação, bem como acompanhar, supervisionar a sustentabilidade econômica das instituições financeiras no país. O Banco Central também regula a quantidade de moedas na economia brasileira, para que haja a estabilidade de preços, exercendo um papel indispensável no controle econômico financeiro, especialmente, ao defender os valores das reservas nacionais de eventuais ataques especulativos.

Por meio de seu sítio eletrônico, o Banco Central disponibiliza para o cidadão quatro possibilidades de atendimento online, são eles: 1) Sistema de solicitação de informações sobre os assuntos de responsabilidade do BCB; 2) Reclamação contra as instituições financeiras

¹⁰⁹ Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

¹¹⁰ O Sistema Financeiro é conceituado como o conjunto de instituições e instrumentos que viabilizam o fluxo financeiro entre os poupadores e os tomadores de recursos na economia. O Banco Central do Brasil propõe uma subdivisão do sistema financeiro nacional em três níveis: órgãos normativos; entidades supervisoras e operadores. (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2014, p. 33).

e administradoras de consórcios; 3) e-SIC, pedidos de informações com base na LAI; e 4) Ouvidoria, para sugestões, elogios e outras manifestações relacionadas exclusivamente ao Banco Central.

Quanto ao serviço de reclamação contra as instituições financeiras e administradoras de consórcios, o Banco Central registra demandas dos consumidores em relação às instituições financeiras por ele fiscalizadas, embora o mesmo não tenha competência para dirimir conflitos individuais da relação jurídica de consumo entre o consumidor e a instituição financeira envolvida. Porém, o BCB registra a reclamação e envia a instituição financeira que tem o prazo de dez dias úteis para responder ao cidadão com cópia para o BCB. Estas reclamações servem como informações a serem avaliadas no processo regulatório e fiscalizador exercido pelo Banco Central, que podem se transformar em ações diretas de fiscalização; melhorias na regulação; instruir o *ranking* das instituições financeiras por índice de reclamações e as ações de educação financeira.

Por meio dessas informações, o *site* oficial da instituição disponibiliza gráficos que facilitam a visualização do *ranking* das instituições, que se divide em duas categorias: 1) *ranking* de bancos e financeiras; e 2) *ranking* de administradoras de consórcios. Estes *rankings* geram índices e estatísticas de reclamações e servem como mecanismos de transparência ativa dos conflitos das relações de consumo, enquanto demandas oficialmente recebidas por esta instituição.

O *Ranking* de Instituições por Índice de Reclamações tem como objetivo contribuir para a transparência das ações do Banco Central do Brasil, trazendo ao conhecimento da sociedade o perfil das reclamações que foram processadas, analisadas e encerradas pelo BCB em cada período de referência. Adicionalmente, o *ranking* permite à sociedade, em particular aos clientes e aos usuários de serviços bancários, identificar com mais clareza a natureza das reclamações registradas neste Banco Central do Brasil em desfavor de cada instituição financeira, de forma a facilitar a escolha da instituição que melhor atende às suas necessidades (BACEN, 2017).

Outra fonte de informação, de extrema importância para os consumidores, divulgada pelo Banco Central, é a Carta de Serviços. O documento divulgado pelo BACEN tem 53 páginas e menciona, na apresentação, que a Carta é exigência do art. 11 do Decreto nº 6.932/2009¹¹¹. A expressão ‘cidadão’ é mais empregada em todo o documento. Através da Carta, o Banco Central informa ao cidadão todos os serviços oferecidos, a finalidade de cada um e o *link* para acessá-los, bem como descreve a função de todos os seus seis aplicativos,

¹¹¹ Deverá se adequar ao teor do Decreto nº 9.094/2017, passando a se chamar Carta de Serviços ao Usuário.

canais e perfis nas redes sociais, o endereço da sede em Brasília e das nove unidades regionais espalhadas pelo Brasil.

Desde 1996, o Banco Central publica, todos os anos, boletins com registro no ISSN¹¹², que tem detalhes minuciosos sobre a economia brasileira e internacional, bem como quadros estatísticos e gráficos. Todos os boletins são publicizados no sítio eletrônico do banco em formato de PDF, inclusive o usuário pode baixar o material, por capítulo ou completo.

3.5 Superintendência de Seguros Privados - SUSEP

Criado em 21 de novembro 1966, através do Decreto-Lei nº 73¹¹³, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP é uma entidade autárquica vinculada ao Ministério da Fazenda, com autonomia administrativa e financeira, responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta e capitalização e resseguro¹¹⁴:

A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, foi criada pelo Decreto Lei Nº 73, de 21 de novembro de 1966, para fiscalizar as operações de seguros e planos de capitalização. Hoje, além destas duas importantes atividades do dia a dia do cidadão, a SUSEP supervisiona também os planos de previdência complementar aberta, ou seja, aqueles dos quais qualquer pessoa pode participar, independentemente da profissão ou do lugar onde trabalhe. A SUSEP ainda é responsável pela fiscalização das operações de cosseguro, resseguro e retrocessão, conforme definido na Lei Complementar Nº 126/2007, que alterou o Decreto-Lei nº 73/1966 (SUSEP, 2017, p. 6).

Diferente das agências reguladoras, Banco Central do Brasil e demais órgãos federais, a sede da SUSEP fica na cidade do Rio de Janeiro. Segundo o art. 35¹¹⁵, do Decreto-Lei nº 73/1966, a sede ficaria no Rio de Janeiro até que o Poder Executivo a fixasse em Brasília, porém, permanece no mesmo local, desde que foi instituída.

¹¹² O International Standard Serial Number (ISSN) é utilizado para publicações que tenham periodicidade.

¹¹³ Decreto-Lei nº 73 de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

¹¹⁴ Seguro realizado por empresa seguradora, no qual o segurador se responsabiliza, total ou parcialmente, pelo risco de uma operação já coberta por outro segurador; contrasseguro. Disponível em: <<http://www.tudosobreseguros.org.br/portal/pagina.php?l=485>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

¹¹⁵ Art. 35. Fica criada a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), entidade autárquica, jurisdicionada ao Ministério da Indústria e do Comércio, dotada de personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira. Parágrafo único. A sede da SUSEP será na cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, até que o Poder Executivo a fixe, em definitivo, em Brasília.

Quanto à estrutura administrativa da SUSEP, a Superintendência é conduzida por um Conselho Diretor, composto por um superintendente, indicado pelo Presidente da República e quatro diretores.

O sítio eletrônico¹¹⁶ da Superintendência disponibiliza, na página inicial, acesso a diversas informações e serviços ao cidadão, entre elas: 1) Fale Conosco; 2) a Carta de Serviços; 3) andamento de processos; 4) cálculos de VGBL¹¹⁷ e PGBL¹¹⁸; 5) consulta ao cadastro de corretores e seguros; 6) relação de canais de acesso das ouvidorias; 7) emissão de certidões; 8) consulta de produtos, entre outros.

No fale conosco, o consumidor pode registrar online sua reclamação ou denúncia contra a empresa ou corretor de seguro, capitalização ou previdência complementar. A SUSEP solicita que o consumidor procure a empresa reclamada antes de registrar sua demanda na Superintendência, que atua nos moldes do Banco Central do Brasil, intermediando apenas o diálogo entre o consumidor e a empresa, não atuando diretamente na resolução do conflito.

A Carta de Serviços ao Cidadão da SUSEP foi publicada em 2013¹¹⁹ e contém 30 páginas. Na introdução, consta a definição da Superintendência, suas atividades, principais serviços prestados e canais de atendimentos, porém, não menciona que o documento se trata de uma exigência do art. 11 do Decreto nº 6.932/2009¹²⁰.

Descreve, com objetividade, todos os serviços prestados ao cidadão, bem como os prazos, locais e formas de acessá-los. A SUSEP se preocupou em relacionar, no documento,

¹¹⁶ Endereço do sítio eletrônico: www.susep.gov.br.

¹¹⁷ Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL) é uma das modalidades de plano previdenciário privado (previdência privada) adotada no Brasil. O VGBL é um seguro de vida com cláusula de cobertura por sobrevivência. A rigor, o VGBL não é um plano de previdência complementar, pois se enquadra no ramo de seguro de pessoas. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/VGBL>. Acesso em 23 jun. 17.

¹¹⁸ Plano gerador de benefício livre (PGBL) é uma das modalidades de plano previdenciário privado (previdência privada) adotada no Brasil. Tanto o PGBL quanto o VGBL têm por finalidade a acumulação de recursos no longo prazo com vistas a complementação da renda na aposentadoria. Para tal, gozam de incentivos fiscais com relação às demais aplicações financeiras no período de aplicação. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/PGBL>. Acesso em 23 jun. 17.

¹¹⁹ A Carta de Serviços da Susep tem como público-alvo as pessoas e empresas que utilizam os serviços oferecidos pela autarquia relacionados à supervisão e fiscalização dos mercados de seguros, resseguros, previdência complementar aberta, capitalização e corretagem, excluindo-se aqueles prestados diretamente ao mercado supervisionado. Dessa forma, o cidadão que tiver interesse, por exemplo, em sanar dúvidas sobre os mercados supervisionados pela Susep, formular reclamações contra as empresas supervisionadas ou apresentar denúncias de indícios de irregularidades, saberá como proceder para formular suas demandas à autarquia. Na Carta de Serviços, constam informações como os requisitos necessários para a solicitação dos serviços, as principais etapas para seu processamento, o prazo para atendimento, os locais e formas de acesso e as formas de comunicação com os solicitantes. Prevista no Decreto nº 6.932/2009, o documento deve ser elaborado por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, trazendo informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados. O objetivo é divulgar os serviços prestados diretamente aos cidadãos, as formas de acesso e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. Disponível em: <http://www.susep.gov.br/setores-susep/noticias/noticias/susep-publica-carta-de-servicos-ao-cidadao>. Acesso em: 7 jul. 2017.

¹²⁰ Deverá se adequar ao teor do Decreto nº 9.094/2017, passando a se chamar Carta de Serviços ao Usuário.

todos os serviços que também são prestados pelo sítio eletrônico. As expressões ‘cidadão’, ‘segurado’ e ‘consumidor’ são, frequentemente, utilizados em todo o documento.

Na aba de consulta ao andamento de processos, o cidadão pode consultar os processos disponibilizados em formato eletrônico que, segundo a Superintendência, ainda se encontra em fase de implantação e que tal processo é importante para promover a segurança, transparência e agilidade:

De modo a promover economia de tempo e de recursos públicos e maior segurança no trâmite, na transparência e na agilidade de seus processos, a Susep está gradativamente implantando o processo eletrônico.

Para tanto, a Autarquia aderiu ao projeto do Governo Federal, chamado Processo Eletrônico Nacional (PEN), que se utilizará do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido e cedido gratuitamente pelo Tribunal Regional da 4ª Região – TRF4, para a gestão dos processos eletrônicos (SUSEP, 2016).

Dentre outros, o sítio eletrônico da SUSEP também dispõe de outra página exclusiva para informações ao público, com: 1) orientação ao consumidor; 2) planos e produtos; 3) mercado supervisionado; 4) termos de ajustamento de conduta; 5) microsseguros; e 6) prevenção à lavagem de dinheiro.

No período de 1995 a 2012, a Superintendência divulgou boletins estatísticos consolidados em formato aberto através de planilha de *Excel* em sua plataforma eletrônica sobre o mercado de seguros, capitalização e previdência privada aberta. Nos boletins, estão disponíveis as percentagens de sinistros por seguradora (seja ele de automóvel, de vida ou de patrimônio) e o *ranking* de prêmios de VGBL e PBGL por empresa¹²¹.

A partir de 2015, a Superintendência adotou o Sistema de Estatística da SUSEP (SES) para divulgação das suas estatísticas através da sua plataforma eletrônica em tempo real. Segundo o sítio eletrônico, o sistema é atualizado todas às segundas-feiras e permite que o cidadão possa filtrar as informações que deseja consultar por empresas, operações e produtos, bem como pelo período, que varia desde a criação da Superintendência ao mês atual¹²².

¹²¹ 1995: Boletim de Seguros e Dados Consolidados; 1996 a setembro 2004: Boletim de Seguros, Capitalização e Dados Consolidados. A partir de outubro 2004 a 2012, o modelo de apresentação dos dados do Boletim Estatístico sofreu alterações, visando priorizar a visualização em formato gráfico, das análises comparativas de evolução dos mercados, e da distribuição de "market shares", ressaltando a participação das 10 maiores companhias em cada tipo de receita. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/estatisticas-do-mercado/boletins-estatisticos>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

¹²² SUSEP. Susep adota nova sistemática de divulgação de dados do mercado supervisionado. A partir de 15 de junho de 2015, a publicação da base do SES (arquivo.csv), bem como a atualização das informações no Sistema Eletrônico da SUSEP (SES) passarão a ser feitas semanalmente, às segundas-feiras. Essa mudança visa manter os dados da base (arquivo.csv) sincronizados com o sistema online, garantindo a consistência das informações entre ambas as fontes de consultas. Disponível em: <<http://www2.susep.gov.br/menuestatistica/SES/principal.aspx>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Outra informação, de extrema importância para o cidadão, divulgado pela Superintendência, é o Índice de Veículos Roubados – IVR, que permite a visualização online das estatísticas e filtrá-los por: categorias tarifárias; regiões; sexo do condutor; faixa etária do condutor; e modelo.

De forma geral, o sítio eletrônico da Superintendência é bem estruturado e de fácil navegação, permitindo acesso rápido e seguro a todos os serviços por ela prestados e suas respectivas estatísticas, bem como influencia a participação e controle da sociedade.

3.6 Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica caracteriza-se por ser uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e, por desempenhar, estrategicamente, atividade judicante com jurisdição em todo território nacional, voltada à defesa da regularidade da ordem econômica. Para tanto, o CADE dirime conflitos relativos à livre concorrência, têm por objetivos institucionais reprimir os abusos econômicos e concorrenciais, estimular e promover a livre iniciativa, a função social da propriedade e também a defesa dos consumidores. O sítio eletrônico da Autarquia destaca que entidade possui três funções, são elas:

Preventiva: analisar e, posteriormente, decidir sobre as fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam colocar em risco a livre concorrência. Repressiva: investigar, em todo o território nacional, e posteriormente julgar cartéis e outras condutas nocivas à livre concorrência. Educativa: instruir o público em geral sobre as diversas condutas que possam prejudicar a livre concorrência; incentivar e estimular estudos e pesquisas acadêmicas sobre o tema, firmando parcerias com universidades, institutos de pesquisa, associações e órgãos do governo; realizar ou apoiar cursos, palestras, seminários e eventos relacionados ao assunto; editar publicações, como a Revista de Direito da Concorrência e cartilhas.

A constituição do CADE está prevista na Lei nº 12.529/2011¹²³, que determina, em seu art. 5º, que o mesmo é composto por um Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, por uma Superintendência Geral, pelo Departamento de Estudos Econômicos, Procuradoria Federal Especializada e Diretoria de Administração e Planejamento.

¹²³ Lei nº 2.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

O CADE emite, periodicamente, relatórios e boletins informativos sobre sua respectiva área de atuação. Referente ao período de 2012 a 2014, foi publicado um relatório trienal, e quanto aos períodos de 2015 e 2016, os relatórios foram produzidos anualmente, publicizando, através da internet, os resultados das ações deste importante órgão administrativo federal¹²⁴. Estes relatórios e boletins informativos, divulgados no sítio eletrônico do CADE, conforme citado, constituem mecanismos de transparência ativa desta autarquia que informam, disponibilizam e divulgam a sociedade, informações sobre as investigações realizadas, abertura e conclusão de processos administrativos, celebração de Termos de Compromisso de Cessação – TCCs, pagamentos de contribuições pecuniárias recolhidas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, Acordos de leniência, implementação de Ações institucionais, elaboração de documentos e recomendações, realização das consultas públicas, sendo todas estas iniciativas referentes à apuração e disciplinamento de supostas práticas anticompetitivas ou anticoncorrenciais.

A Carta de Serviços ao Cidadão do CADE está disponível na página inicial através da aba de acesso à informação > publicações institucionais. O documento possui oito páginas e foi publicado em março de 2015. A apresentação da carta não menciona que se trata de uma exigência do art. 11 do Decreto nº 6.932/2011¹²⁵, cita a missão da entidade e suas funções. O CADE informa ao cidadão, de forma bem resumida, os principais serviços prestados, instrumentos legais e prazos. As expressões mais utilizadas no documento são ‘cidadão’ e ‘público’.

Na página inicial da plataforma eletrônica do CADE, o cidadão tem acesso ao painel Cadê em Números que possibilita o acesso aos dados estatísticos dos anos de 2016 e 2017, através de infográficos dos processos julgados, atos de concentração, processos administrativos, requerimentos, outros procedimentos, multas e contribuições pecuniárias. É possível fazer o *download* dos dados que deram origem aos infográficos em formato aberto clicando no ícone disponível em cada um deles.

De forma geral, o Cadê em Números é um sistema bem estruturado, de fácil visualização que permite o acesso a diversas funcionalidades e ainda possibilita ao usuário gerar seus próprios gráficos, através da seleção das dimensões desejadas por: ano; mês; número de

¹²⁴ A série de relatórios e boletins do Cadê tem como objetivo consolidar, sistematizar e divulgar a jurisprudência do Conselho, considerando seus aspectos econômicos e concorrenciais. A sistematização das informações e sua divulgação pretende aumentar a transparência das suas decisões, possibilitando à sociedade maior conhecimento dos seus posicionamentos e decisões. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/Cadernos%20do%20Cade>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

¹²⁵ Deverá se adequar ao teor do Decreto nº 9.094/2017, passando a se chamar Carta de Serviços ao Usuário.

processo; tipo; instância; mérito; relator; sessão; conduta; representante e requerente. O sistema torna desnecessário a divulgação e elaboração de outros documentos oficiais com as mesmas informações que este já aglomera.

Em 2016, o CADE julgou 31 processos administrativos que somaram R\$ 196 milhões em multas aplicadas. Dos processos analisados, 61,3% resultaram na condenação e 38,7% foram arquivados. Dos julgados por conduta, 64,5% foram atividade de Cartel, 29% conduta unilateral; e 6,5% conduta comercial uniforme¹²⁶.

O usuário pode obter, no sistema Cadê em Números, todos os detalhes dos processos julgados, a exemplo do: número do processo; representado; representante; e valor da multa aplicada quando condenado.

De forma geral, o CADE previne e investiga atividades de empresas que possam prejudicar a livre concorrência e provocar danos ao consumidor, bem como instrui o cidadão a denunciar estas atividades ilícitas.

Constata-se da avaliação dos relatórios, boletins, balanços e demais documentos publicados como instrumentos de transparência pública ativa das instituições federais que se envolvem com a condução da PNRC, que são muitos os riscos e elevadas as possibilidades de litigiosidade e judicialização dos conflitos advindos da relação consumerista, assunto que é abordado no Capítulo 4, momento em que serão, inicialmente, tratadas as principais ideias e concepções da sociedade da transparência.

A transparência será divisada como tema dominante, uma reivindicação social e jurídica de uma sociedade que exige mudanças de paradigmas no âmbito da condução da economia, da política e da justiça, exigindo-se mais clareza, mais liberdade de acesso à informação acompanhada de formas mais céleres, participativas, eficazes e operacionais de comunicação, responsabilização e resolução de litígios específicos das relações consumeristas no Brasil, sendo esta uma temática indissociável à evolução democrática das políticas públicas, analisando-se com mais especificidade, a condução da PNRC e a possibilidade de sua judicialização, agora impactados pelos mecanismos de transparência pública ativa, analisando-se se estas informações públicas podem instruir e motivar as decisões dos gestores desta política pública de Estado ou subsidiar, tecnicamente, a propositura de processos de responsabilização dos seus respectivos agentes e gestores.

¹²⁶ O Cade em Números apresenta os principais dados sobre a atuação do Cade na defesa da concorrência no país. No painel estatístico, estão disponíveis dados de interesse público como processos julgados, atos de concentração econômica, multas aplicadas, termos de compromissos de cessação de conduta, entre outros. A ferramenta Cade em Números reforça o compromisso do Cade com a transparência ativa de informações públicas e com o fomento ao controle social. Disponível em: <<http://cadenumeros.cade.gov.br/index.htm>>. Acesso em 10 jul. 17

4 A SOCIEDADE DA TRANSPARÊNCIA E A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste momento do trabalho, cabe apresentar a visão teórica de pensadores do passado e da contemporaneidade, cujas contribuições facilitam o entendimento e contextualização dos processos de transparência, hipercomunicação e conectividade que a sociedade vem, progressivamente, aderindo, cujo processo de exposição, perfaz-se por meio da popularização e crescente uso e acesso às tecnologias de comunicação e informação.

A simultaneidade dos processos de transparência e disponibilização das informações pelas estruturas governamentais possibilitam novas avaliações e análises sobre suas respectivas performances e resultados, incumbência esta que, neste capítulo, far-se-á por meio do estudo dos relatórios oficiais publicados pelo CNJ e indicam os índices de judicialização de conflitos envolvidos ou regulados pela legislação pertinente à PNRC

As informações pertinentes à transparência pública ativa da PNRC são, obrigatoriamente, divulgadas via internet e refletem as exigências legais do governo aberto inseridas nos diversos sistemas jurídicos do mundo moderno que preconizam o respeito e a viabilização do direito de acesso à informação, fomentando a crítica e controle social dos atos e inações dos Estados e seus agentes, enquanto propulsores e exequentes das políticas e serviços públicos que impliquem sua eventual responsabilização.

4.1 Principais pensadores sobre a Sociedade da Transparência e da hipercomunicação

Vive-se uma era marcada pela intensa utilização dos recursos midiáticos associados as TICs que impactaram de forma disruptiva sobre a gestão, o exercício da cidadania, a participação social e, filosoficamente, sobre a maneira como a alteridade é divisada numa sociedade caracterizada pelo controle, pela translucidez dos atos e fatos, conforme o filósofo Byung-Chul Han (2014), pela engenhosidade da sociedade em rede, do sociólogo Manuel Castells (1999) e pela fluidez da modernidade líquida, definida pelo também sociólogo Zygmunt Bauman (2000), ao tempo em que fala-se da inteligência coletiva desenvolvida pelo sociólogo Pierre Lévy (2007), que afirma que a democratização do conhecimento está acontecendo, inclusive de forma colaborativa pelas redes sociais, ao afirmar que “agora estamos vivendo uma nova fase da inteligência coletiva: a fase algorítmica que interliga informações e transforma tudo em símbolos”.

Daí porque a escolha de se discorrer, sumariamente, sobre os pensamentos de filósofos vivos, contemporâneos e ativos em produção científica como Castells, Han e Lévy, sem esquecer doutros que serão citados, a exemplo de Aristóteles, Bauman, Foucauld, Platão, e Rousseau e Vattimo, dentre outros, cuja produção foi interrompida pelo inexorável fenecer dos seus corpos físicos, mas as ideias, historicamente, perpetuaram-se.

Pierre Lévy (2007, p. 170) sustenta em sua obra, sumariamente, que os ecossistemas de ideias, informações e dados navegáveis estimulará diversas possibilidades de interações e análises e afirma que “nós seremos capazes de analisar e manipular o significado, e é aí que reside a essência das ciências humanas”. Há indiscutível importância sobre a confiabilidade das fontes que tende a ser maior quanto mais se sabe de onde provém o dinheiro, de onde surgem as ideias e decisões. Neste ponto, Lévy, categoricamente, arremata dizendo que as instituições precisam compreender que “transparência é a nova objetividade”.

“Inteligência coletiva é uma inteligência distribuída por toda parte, incessantemente valorizada, coordenada em tempo real, que resulta em uma mobilização efetiva das competências” (LÉVY, 2007, p.28). Esta inteligência não advém apenas das pessoas, mas de todos os seres vivos que habitam à natureza, já que o autor defende que os seres vivos cooperam para solucionar problemas em conjunto. Seguindo este raciocínio, as informações disponibilizadas pelos meios de transparência pública também contribuem para a forma de pensar e decidir dos que integram as relações de consumo ou dos que coordenam políticas públicas, a exemplo da PNR. Entretanto, cabe ressaltar que a simples divulgação da informação não faz com que a sociedade, naturalmente, interesse-se pelos temas disponibilizados, tudo dependerá do grau de interesse, de educação e consciência cidadã, já que mesmo que como pondera Lévy (2007, p. 28) “mesmo que eu deva me informar e dialogar, mesmo que possa aprender do outro, jamais saberei tudo que ele sabe”. Portanto, sempre se poderá aprender e colaborar com a multiplicação dos símbolos que integram a inteligência coletiva.

A cultura da transparência e da disseminação de informações, por meio da adesão dos Estados ao movimento cultural do governo aberto, revela um traço irrefreável dos tempos atuais que se manifesta de forma impositiva aos gestores das políticas públicas administrativas e socioambientais, por meio da coerção jurídica advinda do conjunto de leis que disciplina o direito de acesso à informação e preconiza a adoção crescente dos instrumentos de transparência pública como reflexo de um movimento globalizado de comunicação que se dá pela internet e é disseminado pela cibercultura. No que diz respeito às grandes tendências técnicas

contemporâneas, para abordar as mudanças sociais e culturais que as acompanham, Lévy (1999, p. 134) afirma que deveria se levar em conta os seguintes dados:

Primeiro dado a levar em conta é o aumento exponencial das performances dos equipamentos (velocidade de cálculo, capacidade de memória, taxas de transmissão) combinado com uma baixa contínua nos preços. Em paralelo, no domínio do software têm havido melhorias conceituais e teóricas que exploram o aumento de potência do hardware. Os produtores de programas têm se dedicado à construção de um espaço de trabalho e de comunicação cada vez mais “transparente” e “amigável”.

A semelhança do que vem sendo adotado pelo governo aberto e pelas técnicas de transparência pública ativa, utilizadas pelos órgãos de coordenação da PNRC, que disponibilizam dados em *softwares* livres e em meio aberto, facilitando a manipulação e usabilidade desses dados ao interesse dos usuários de forma globalizada. “Essa universalidade desprovida de significado central, esse sistema da desordem, essa transparência labiríntica, chamo-a de ‘universal sem totalidade’. Constitui a essência paradoxal da cibercultura” (LÉVY, 1999, p. 111). Em sua obra *Filosofia World* (2000, p. 69), Lévy enfrenta a produção, o mercado e o consumo atrelados ao *marketing*, chegando a vaticinar que:

A plataforma de ligação entre o mercado e a produção (o marketing) é chamada a tornar-se mais fina, a mais transparente possível, até que os próprios consumidores decidam o que querem ver produzido. O cibermarketing só terá que fazer “segmentos” no mercado. Será precisamente quando deixar de ser segmentado, dividido, recortado, separado, que o mercado, a imagem viva da atenção coletiva, poderá finalmente tornar-se um organismo plenamente inteligente.

Abordando outro filósofo contemporâneo, com grande influência na Alemanha, o Dr. Byung-Chul Han, que é professor da Universidade de Berlim, país em que estudou filosofia e teologia e desenvolveu no texto *transparenzgesellschaft*.¹²⁷ A sua ideia conceitual sobre Sociedade da Transparência (2014) serve a melhor percepção e compreensão buscada por este estudo. Ademais, é um escritor contemporâneo com intensa produção acadêmica referenciada na atualidade, sendo autor de dezenas de ensaios que aprofundam a análise filosófica sobre as ameaças do indivíduo na sociedade moderna, circundado pela escassez do tempo, inclusive para reflexões aprofundadas, pela fluidez e pelo vazio dos relacionamentos da era digital permeado de informações tão pormenorizadas e, abundantemente, divulgadas pela internet e demais meios digitais que se chega a falar na sociedade do cansaço e do controle.

¹²⁷ Em tradução livre do alemão para o português: empresa transparência.

Byung-Chul Han é um filósofo nitidamente identificado com estudos da sociedade moderna, que o considera a nova estrela da filosofia alemã¹²⁸. Serão citadas, aqui, as principais ideias e características descritas nas obras: a Sociedade da Transparência, a Sociedade do Cansaço e a Agonia do Eros.

No livro a ‘Sociedade do Cansaço’, o autor descreve o início do século XXI como período neuronal, onde a profusão acelerada das informações e comunicação chegam a cansar as estruturas perceptivas das pessoas. No mesmo sentido, declara que “as pessoas se cobram cada vez mais para apresentar resultados – tornando elas mesmas vigilantes e carrascas de suas ações”¹²⁹. Nesta obra, Han descreve o cansaço que abrange três conceitos que permitem o diagnóstico da presente sociedade: disciplina, controle e crise, como força distintas pelas quais se exerce o poder.

Justifica-se, assim, a escolha deste específico autor, que foca seus estudos na era moderna, pois analisar a transparência pública é aprofundar o entendimento sobre um processo que torna visível, enquanto imperativo legal, um volume cada vez maior de informações que são disponibilizadas e comunicadas, de forma digital, e possibilitam os efeitos comparativos das performances alcançadas pelas diversas instituições, pessoas, agentes dos arranjos organizacionais, próprios das políticas públicas e programas institucionais, a exemplo do que se estuda aqui com a transparência pública ativa da PNRC, cuja característica fulcral seja a pluri-institucionalidade, juridicamente preconizada, para sua condução pelos comando normativos inafastáveis e indisponíveis inseridos no CDC, tanto em seus princípios específicos com em suas regras normativas.

Han explica, em seu livro sobre a Sociedade da Transparência (2014, p. 60), que esta, tornou-se também um impositivo social, um fenômeno do qual não se pode afastar, uma espécie de coerção política. Prossegue seus estudos alertando que o volume de informações, resultante deste processo impositivo, característico da sociedade da transparência, gera uma sociedade que se caracteriza por um cansaço, mas que se impõe pela positividade, para receber, acessar e processar informações que também se tornam ou servem de parâmetros comparativos de resultados.

¹²⁸ Byung-Chul Han, pensador coreano afincado em Berlim, es la nueva estrella de la filosofía alemana La asfixiante competencia laboral, el exhibicionismo digital y la falaz demanda de transparencia política son los males contemporáneos que analiza en su obra. *Jornal El País*, Edición Europa mar./2014. Disponível em https://elpais.com/cultura/2014/03/18/actualidad/1395166957_655811.html. Acesso em 1 out. 2017.

¹²⁹ Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/livrariadafolha/2017/09/1921616-filosofia-analisa-aumento-de-casos-de-depressao-e-ansiedade-em-sociedade-do-cansaco.shtml>. Acesso em 1 out. 2017.

Na obra a Sociedade do Cansaço (2015, p. 7), Han descreve o início do século XXI como período neuronal, com tamanha e acelerada profusão de métodos de informações e da comunicação que chegam a cansar as estruturas perceptivas das pessoas. No mesmo sentido, declara que “as pessoas se cobram cada vez mais para apresentar resultados – tornando elas mesmas vigilantes e carrascas de suas ações”¹³⁰.

No livro ‘Agonia dos Eros’ (HAN, 2014), o filósofo volta a alertar sobre este processo neuronal que impede, simbolicamente, que se fechem os olhos, que se neguem as realidades descritas nas informações e comunicações, que, cada vez mais diáfanos, são facilmente acessíveis e com limites constantemente desafiados e revistos pelo uso das tecnologias, a simultaneidade em que vêm acompanhadas do processo de hipervisibilidade da transparência destas informações, digitalmente divulgadas, alertando ainda que:

Cerrar los ojos es una negatividad, que se compagina mal con la positividad y la hiperactividad de la sociedad actual de la aceleración. La coacción de la hipervigilia dificulta cerrar los ojos. Y es responsable también del agotamiento neuronal del sujeto del rendimiento. La demora contemplativa es una especie de conclusión. Cerrar los ojos es precisamente mostrarse la conclusión. La percepción solo puede concluirse en una quietud contemplativa. La hipervisibilidad va unida con el desmontaje de umbrales y límites. Es la meta de la sociedad de la transparencia (HAN, 2014, p. 34).

Han (2014) considera que a alteridade é uma das características que falta à sociedade da transparência. Há uma dificuldade pela velocidade impressa, pela tecnologia e pela modernidade das pessoas se colocarem no lugar do outro, de se relacionar com pessoas ou grupo diferentes, buscando compreender e aprender com elas e respeitar o outro como ser psicossocial. Portanto, a alteridade implica uma relação de diálogo e respeito das diferenças, isso refletiria para Han (2015, p. 56) um cansaço com atenção a presença do outro antropológico.

Esta dificuldade com a alteridade seria agravada pela centralidade da eficiência almejada na economia, na aceleração e na centralidade da busca incessante por resultados, causando um cansaço esgotado, que Han (2015, p.70-71) diz ser um estar cansado do outro, um cansaço próprio da sociedade do desempenho.

No semelhante pensar, Bauman (2014), em sua obra Vigilância Líquida, alerta que a racionalidade burocrática é incomodada pela transparência e fala sobre dimensões tecnológicas, usando o termo dimensões técnico-sociais quando observa que se vive um mundo

¹³⁰ Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/livrariadafolha/2017/09/1921616-filosofia-analisa-aumento-de-casos-de-depressao-e-ansiedade-em-sociedade-do-cansaco.shtml>. Acesso em 1 out. 2017.

da hipervigilância, onde os níveis de percepção da transparência servem, simultaneamente, como parâmetro desafiador à desigualdade entre as pessoas:

São enormes os desafios que isso apresenta. Expressando de uma forma muito simples, as novas práticas de vigilância, baseadas no processamento de informações e não nos discursos que Foucault tinha em mente, permitem uma nova transparência, em que não somente os cidadãos, mas todos nós, por todo o espectro dos papéis que desempenhamos na vida cotidiana, somos permanentemente checados, monitorados, testados, avaliados, apreciados e julgados. Mas, claramente, o inverso não é verdadeiro. À medida que os detalhes de nossa vida diária se tornam mais transparentes às organizações de vigilância, suas próprias atividades são cada vez mais difíceis de discernir. À proporção que o poder se move à velocidade dos sinais eletrônicos na fluidez da modernidade líquida, a transparência simultaneamente aumenta para uns e diminui para outros (BAUMAN, 2014, p. 13).

A mudança paradigmática proposta pela força dos argumentos que exigem transparência não está circunscrita apenas à Política ou à Economia, antes ela se espalha pelas diversas ciências, inclusive pelo Direito. Vêm, positivamente, negando a negatividade do que está escondido, velado, subentendido, pouco reflexivo da luz que devassa as singularidades. A sociedade da transparência acata as ações que se tornam operacionais. É pouco dizer que ela se limita a desbaratar a corrupção ou se vincula à liberdade de informação. Ela, a transparência, chega à sociedade como uma imposição “uma coação sistêmica que se apodera de todos os fatos sociais e os submete a uma transformação profunda” (HAN, 2014, p. 12). A sociedade exige esta transformação de forma acelerada e coage para que seus processos sejam operacionais. Diz-se que “uma nova palavra para a uniformização: transparência” (HAN, 2014, p. 15). “Ela não permite lacunas de informação ou de visão”. “O entendimento é o de que mais informação e mais comunicação não eliminam a imprecisão do todo”.

Ao falar sobre o trabalho desenvolvido por Han, autor da obra *Sociedade da Transparência*, o jornalista Cunha (2015), ligado ao Centro de Filosofia das Ciências da Universidade de Lisboa, chama à atenção para a transparência como sendo algo percebido como positivo para Han, enquanto que a ausência de transparência, a opacidade está ligada à negatividade. Mas o processo de transparência também está associado ao processo de positivação do fluxo de capital, que a valoriza ainda mais enquanto ativo econômico próprio do capitalismo, numa velocidade cada vez mais acelerada, onde a informação ganha valor na medida em que se torna mensurável, comparável e indicadora de métricas e desempenhos que podem ser medidos, sem a necessidade de processos de criação de novos parâmetros ou aprofundadas análises do que é distinto do padrão básico de desempenho, revelado pela positivação de transparência que exige pouca alteridade .

O processo de “positivação” torna as coisas transparentes. É um processo de “alisamento” ou “aplanamento”; autoriza que as coisas se integrem no fluxo do capital, na sua aceleração, na corrida louca do *zapping*. A sua singularidade é assim suprimida, e são equalizadas pelo preço. A transparência é definida como “coacção sistémica que se apodera de todos os factos sociais e os submete a uma transformação profunda [...] Não é compatível com a negatividade por várias razões; não suporta a incomensurabilidade do acontecimento, a demora da contemplação, o sentido ou a profundidade hermenêutica, a alteridade. Por isso, a “transparência é desprovida de transcendência” (CUNHA, 2015, p. 2).

O sentido de transcendência desenvolvido, pela Sociedade da Transparência, é o de um sentimento de certo egocentrismo “A transparência é uma figura que se contrapõe à transcendência. A face habita a imanência do igual” (HAN, 2014, p. 22), por isso a dificuldade de parar o suficiente para analisar a condição do outro, alteridade seria a sociedade que tem pressa, que clica o *like*, mesmo quando não gosta, mesmo não observando os detalhes do conteúdo, midiaticamente, postado.

Corroborando o dito acima, Lauro (2017), ao analisar o livro Sociedade do Cansaço de Han (2015), afirma que, conforme o autor:

Hoje o que mais se disputa é a atenção. “Olhe para mim por alguns segundo que seja. Um like serve, mas um compartilhamento é melhor “. Nossa cultura pede por um tipo de atenção dispersa, *multitask*. Todos são capazes de fazer qualquer coisa sem deixar de olhar para o celular.

Na Sociedade da Transparência, o que não é mensurável, e agilmente perceptível, não é aceito como próprio dos nossos tempos, já que a transparência é uma exigência onipresente que invade e permeia o discurso e o agir político e, conseqüentemente, das políticas, não sendo aceitável uma sociedade sem acesso facilitado às informações e aos seus respectivos processos de cognoscibilidade e processamento, que devem ocorrer de forma célere e facilitada, desconstruindo qualquer obstáculo que impeça ou dificulte a apropriação dos seus conteúdos, daí a exigência crescente pelas sociedades atuais do uso da tecnologia, que viabiliza o processamento e disseminação acelerados, massificado dos dados, informações e conhecimentos. Falando sobre esse processo Han disse:

Nenhum outro tema, no discurso público, é hoje tão dominante como o da transparência. Esta é objeto de uma reivindicação efusiva, associada antes do mais à liberdade de informação. A exigência onnipresente de transparência, que cresce até a tornar um fetiche ao mesmo tempo que a totaliza, remonta a uma mudança de paradigma que não pode ser reduzida ao âmbito da política e da economia (HAN, 2014, p. 11).

Han (2014, p. 65-66) menciona que os fundamentos da transparência advêm de Platão e afirma que Jacques Rousseau também os utilizou, ao lembrar que:

Em Rousseau, podemos observar já que a moral de uma transparência total se transforma necessariamente em tirania. O projeto heroico da transparência — de rasgar todos os véus, de tudo expor à luz, de expulsar toda a obscuridade — conduz à violência. A própria interdição do teatro e da mimese, que Platão já estabelecera para o seu Estado ideal, confere traços totalitários à sociedade da transparência de Rousseau. Daí que Rousseau prefira cidades mais pequenas, porque nelas "cada um está sempre sob os olhos do público, o censor nato dos costumes dos outros", e "a polícia exerce uma vigilância fácil sobre todos". A sociedade da transparência de Rousseau mostra-se como uma sociedade de um controle e de uma vigilância totais. A sua exigência de transparência exacerba-se num imperativo categórico: "Só um mandamento da moral pode suplantar todos os outros, a saber, este: nunca façam nem digam seja o que for que o mundo inteiro não possa ouvir".

Nos textos de Platão, Han (2014, p. 57) observa que a luz do conhecimento, da sabedoria viria da saída da caverna, que era povoada por pessoas que classificavam e quantificavam os objetos que lhes surgiam em forma de aparições, mas, em verdade, eles não conheciam a vida fora da caverna porque eram prisioneiros.

A escuridão da caverna, iluminada, exclusivamente, por uma fogueira, fazia com que a transparência se limitasse apenas por flashes das sombras projetadas pela turbidez e soslaio das labaredas da fogueira, havia o desconhecimento sobre a forma de evadir da caverna, A falta de clareza, transparência lhes impedia de ver a saída, que, quando encontrada, ofuscou-lhes a visão e lhes fez divisar, perceber novos objetos, obrigando-os a redimensionar as coisas, as pessoas e a eles próprios, questionando as verdades, que uma nova ótica da transparência pode revelar.

No mito das Cavernas, Platão dizia que:

Os seres humanos têm uma visão distorcida da realidade. No mito, os prisioneiros somos nós que enxergamos e acreditamos apenas em imagens criadas pela cultura, conceitos e informações que recebemos durante a vida. A caverna simboliza o mundo, pois nos apresenta imagens que não representam a realidade. Só é possível conhecer a realidade, quando nos libertamos destas influências culturais e sociais, ou seja, quando saímos da caverna (SUA PESQUISA, 2017).

Ao avaliar o pensamento de sobre transparência de Platão, correlacionando-o com os dias atuais, o Ouvidor Geral da Defensoria Pública de Mato Grosso assim o disse:

O acesso às informações precisas e corretas é tão importante que se pode relacioná-lo à experiência do homem do mito da caverna, em que "se libertando das correntes que o aprisionavam e saindo do interior da caverna, pela primeira vez viu a luz (a verdade), e não mais as sombras (meias-verdades), conforme narrou Platão, em A República, cerca de quatrocentos anos antes de Cristo. E sobre isso, há pouco mais de dois mil anos, Jesus Cristo evangelizou: "conheça a verdade e ela vos libertará". No caso da transparência na gestão da res pública, Louis D. Brandeis, juiz da Suprema Corte americana, em 1913, exortou que "a luz do sol é considerada o melhor desinfetante" (LEMOS, 2013).

Já Rousseau (HAN, 2014, p. 63-64) aborda a perda da transparência pela dificuldade de se estabelecer uma comunicação sincera dos sentimentos. Este filósofo imaginava que a vida nas pequenas comunidades fosse mais transparente que a vida nos grandes centros, por acreditar que a transparência, nas relações humanas e sociais, estava associada à comunicação exata e recíproca dos sentimentos, das consciências, por meio de uma comunicação total e confiante. Adviria a transparência concedida por Rousseau de um olhar que conservasse a natureza de um homem natural. Nesse sentido, também asseverou Bezerra (2012, p. 68):

No pensamento Rousseauiano, as ciências e as artes, tais como foram empregadas pelo homem, representam um mal no qual podemos nos libertar através da restituição da transparência numa vida comunitária que consegue restabelecer as bondades das primeiras sociedades.

A metáfora do coração “cristalino”, usada por Rousseau (HAN, 2014, p. 63), trata da mudança de paradigma, e na Sociedade da Transparência o autor menciona que esta surge em Rousseau, como um imperativo ético moral.

Han (2014, p. 58) afirma que há uma tensão entre o mundo da narrativa e o mundo do conhecimento e que somente a luz permite a transparência que despoja o mundo da narratividade, isto por revelar, desvestir os fatos e as verdades, mostrando, desvelando seus detalhes, suas entranhas e sinuosidades. A semelhança do que também pontuou Cunha (2014), ao analisar os tempos atuais e sua proximidade a hipercomunicação, ao dizer que:

Desde o início do texto que o autor analisa várias figuras da transparência da sociedade actual. A linguagem torna-se transparente: formal, maquinal, sem ambivalência. O tempo torna-se transparente: não há espontaneidade, destino, acontecimento ou liberdade. A acção torna-se transparente: operacional, calculada, direccionada, controlada. A política desaparece e dá lugar à administração das necessidades sociais; transparente, perde a cor, a negatividade do segredo, torna-se opinião descolorida. O pensamento torna-se transparente: não há tempo para contemplar, apenas se pode calcular. O juízo torna-se transparente: o pensamento degenerou em cálculo e perdeu-se a negatividade do deixar e do esquecer. A transparência impõe-se mesmo à alma humana, que se positiva— o amor transforma-se em pornografia, porque não há lugar possível para a negatividade da dor, do sofrimento ou da paixão, e o espírito (*Geist*) perde a sua vida, não chega a poder ou a ser. Também a comunicação é coagida pela transparência. Apesar de, por vezes, Han se referir à comunicação como parte de um circuito de aceleração, composto também pelo capital e pela informação, a comunicação *lato sensu* contém a negatividade da alteridade, a fronteira da “outricidade”. É exemplar, neste sentido, a referência a Wilhelm von Humboldt, para quem toda a compreensão é também incompreensão. Segundo Han, um mundo onde apenas há compreensão, um mundo informacional, no qual se chamasse comunicação à circulação de informação, seria uma máquina. Para ser positiva, a comunicação parece exigir uma prefixação ou uma adjectivação: a hipercomunicação ou a comunicação transparente é resultado da aceleração até ao máximo da comunicação, ao ponto de esta não ser mais do que uma “reacção em cadeia do igual”. (CUNHA, 2014, p. 3)

Na sociedade da transparência, as imagens são continuamente remodeladas num processo de transformação e coação icônicas, onde tudo é exposto como mercadoria propiciando hipervisibilidade, hiperinformação, hiperconectividade. Han confirma seu pensar ao dizer que o sistema capitalista exacerba estes processos, chegando a transformar, inclusive, o sexo em mercadoria, por meio da economia que o autor cunhou adjetivar libidinal.

A sociedade está permeada dos processos de transparência, desde as relações mais íntimas até as relações mais complexas e sociais com as políticas, as administrações e os governos, por isto se falar da impositiva cultura da transparência que impõe a visibilidade plena do que é próprio da informação pública, ou seja, as pressões sociais pela adoção contínua dos mecanismos de transparência pública que facilita a vigilância, disseminada numa nova forma de panóptico, agora adjetivado de digital.

Ao se referir sobre o panóptico digital de Han (2014, p. 69), Cunha (2015, p. 3) assim se refere:

Han considera que não vivemos o fim do panóptico mas o começo do panóptico digital, o qual não é de natureza perspectivista, por não permitir vigiar através de um centro único e com olhar onipotente, nem unilateral, visto que o envolvimento do digital se inclui numa lógica de vigia recíproca. Assim, a coação da transparência não parte do poder, o que é próprio da negatividade, mas das pessoas que, ligadas em rede, fazem parte desse panóptico. A exigência de transparência só emerge numa sociedade, segundo Han, que não confia nem nos seus governantes nem nos seus indivíduos. A desconfiança assenta no controlo. A utopia da “democracia da vigilância” e a ideologia da *post-privacy* acabam por transformar a sociedade da transparência numa sociedade do controlo, na qual as pessoas se devem iluminar umas às outras incessantemente, na qual “cada um e todos controlam todos e cada um” [...] Esta dinâmica do controlo recíproco segue uma lógica do rendimento. Segundo Han, o controlo faz coincidir senhor e empresário, patrão e trabalhador, explorador e explorado, actor e vítima. A configuração transparente da liberdade é pois a de que o “sujeito de rendimento” se submete a uma coação que ele mesmo gera, [...] mas o panóptico digital segue, antes, um imperativo económico, próprio da configuração hipercomunicacional do capitalismo e da pululação intrusiva da massa informacional na negatividade da comunicação.

O autor do livro *Sociedade das Transparências* faz entender que a iluminação da transparência está associada ao uso e domínio das formas digitais, que reconfiguram o espaço público, reposicionam os valores intangíveis, da economia e faz mudanças irrefreáveis e disruptivas na sociedade mundial. No mesmo sentido, ao trabalhar a importância da confiança nas empresas, Peppers (2012, p. 13) diz que “a transparência talvez seja a inovação mais disruptiva e de maior alcance surgida a partir da mídia social”. Ademais, a transparência eleva os custos da manutenção do sigilo dos segredos. A crescente eficácia da interatividade fácil faz desvelar verdades e fatos em muito menos tempo do que em outrora, quando era muito menos custoso guardá-las, postergá-las, escondê-las. Vivemos a imposição da transparência na

sociedade, nos negócios e nas políticas públicas. O conceito definido no livro a ‘Sociedade da Transparência’ guarda certa semelhança com os pensamentos de Castells (1999), quando considerou o uso intenso da informação e da tecnologia como sendo algo potencial de uma Sociedade em Rede, conforme se depreende do que disse Demo, ao falar sobre o uso intenso da informação, da tecnologia e do conhecimento (2005, p. 141):

Essa potencialidade disruptiva não se alimenta apenas do domínio lógico, mas igualmente, e, sobretudo, talvez da politicidade do conhecimento em seu emaranhado biológico e cultural. O que brilha nele é, principalmente, a capacidade de intervenção alternativa, quando o “saber pensar” implica natural e necessariamente práxis histórica. O ser humano apressou o passo cultural, alcançou patamares elevados de invenção tecnológica, instalou sociedades intensivas de conhecimento, aprimorou a capacidade produtiva econômica e cultural porque nunca aceitou o que estava dado, nem na natureza, nem na sociedade, nem em si mesmo.

Outro autor que trata sobre a transparência é o filósofo Vattimo (1992, p. 7), em seu livro intitulado “A Sociedade Transparente”, no qual o autor reflete que, na pós-modernidade, os processos de comunicação e massa mídia são fundamentais à estruturação de uma sociedade transparente que se utiliza dos meios midiáticos e das diversas formas de comunicação para divulgar diversas óticas e opiniões sobre os fatos históricos, jurídicos, sociais e econômicos da maior diversidade possível de culturas, grupos e subgrupos, diminuindo a lógica de um conhecimento central, de uma verdade única que separou o tempo da modernidade para a pós-modernidade.

Nesta obra, Vattimo (1992, p. 33) trabalha sobre a autotransparência, ao dizer que:

A autotransparência a que o conjunto de mídia e ciências humanas nos conduz, por ora, parece ser apenas esta, a saber, a exposição da pluralidade, dos mecanismos e das armações internas da construção de nossa cultura. O sistema media-ciências humanas funcionam, quando funciona, com emancipação apenas enquanto nos coloca num mundo menos unitário, menos certo, portanto também menos tranquilizador que o do mito.

Já no livro intitulado “Transparência Pública e Opacidade Privada”, Vianna (2007, p. 174) fala sobre o uso das tecnologias de monitoramento, registro e reconhecimento das pessoas e informa sobre o progressivo uso das tecnologias para as atividades reguladas, através do Estado que exigirão a mitigação progressiva da opacidade privada.

As tecnologias devem ser crescentemente utilizadas para o controle e equilíbrio dos diversos setores militar, jurídico, sociais e político, sendo que este último é regulado pelo Direito e exercido pelo Estado, que, em suas atividades, usará das suas forças administrativas e

políticas, afastando ou compelindo por intermédio ou uso da força permitida em lei, ou seja, o exercício de poder de polícia.

A transparência devassará a intimidade dos corpos e a singularidades dos humanos, evoluirão as formas de identificação das pessoas, constituindo-se novas maneiras de exercício do biopoder que o autor assim define:

O biopoder se exerce a partir de uma tríade de procedimentos: monitorar, registrar e reconhecer. A tecnologia da criptografia permite dividir o biopoder em seus elementos fundamentais impedindo que a mesma pessoa que monitora possa usar o registro para o reconhecimento. Para tanto, seria necessário a criação de uma norma jurídica que impusesse o uso da criptografia assimétrica em toda e qualquer monitoração de ambientes de acesso público. As imagens seriam criptografadas com o uso da chave-pública do Poder Judiciário de forma que após a monitoração só se poderia assisti-las com a autorização judicial e conseqüente uso da chave privada do Poder Judiciário para descriptografar as gravações (VIANNA, 2007, p. 156).

Ao tratar sobre o avanço da transparência em face da opacidade privada, o autor manifesta a existência de princípios que regulam ou limitam este processo. Dentre eles, fala sobre o princípio do interesse público ao direito à privacidade; princípio da ponderação da translucidez; princípio da opacidade privada; princípio da confiabilidade dos princípios criptografados; princípio da transparência pública; princípio do amplo consentimento do registrado; e o princípio da impessoalidade.

Em síntese, o princípio do interesse público ao direito à privacidade informa que o avanço das tecnologias exigirá a criação da proteção de dados pessoais e respectivo controle, monitoração e registro destes conhecimentos, vez que a preservação da intimidade privada se perfaz como um interesse público do Estado, que tenderá a respeitar apenas o mínimo deste direito de forma a torna-lo o mais significativo da individualidade do ser. Neste sentido, Han, ao citar Peter Handke, disse, na abertura de seu livro *A Sociedade da Transparência*, que: “Vivo daquilo que os outros não sabem de mim”.

Ao falar sobre o princípio da ponderação da translucidez, o autor subestimou o avanço da tecnologia de monitoramento, já que o mesmo afirmava que o mínimo de espaços públicos deveria ser monitorado, o que hoje já não mais existe. Vive-se numa era do monitoramento tecnológico espacial. Raros são os espaços que não são, milimetricamente, devassados pela transparência dos meios tecnológicos em nome da defesa da ordem pública. É inescapável, estão todos e cada um dos envolvidos pela sociedade da transparência que não aceita opacidades nem limita espaços ou informações geradas no meio público ou privado.

No princípio da opacidade privada, o autor defende que o acesso às informações, gravações e monitoramentos devem ser, quando se tratar da intimidade privada das pessoas,

limitadas, ou previamente autorizadas, por ordem judiciais. Sabe-se o quão difícil está sendo para qualquer cidadão da pós-modernidade está distante ou esconder-se, preservar-se dos olhos digitais dos diversos utensílios da tecnologia. As informações agora públicas e criptografadas são transmitidas em milionésimos de segundos pelos meios de comunicação em massa próprios da tecnologia digital. Neste sentido, o autor diz “a mesma criptografia que garante a efetividade do princípio deve ser aplicada para garantir a confiabilidade destes registros” (VIANNA, 2007, p. 161).

Ao tratar sobre o princípio dos registros criptografados, o autor fala sobre o uso confiável dos dados e bancos de dados que deve identificar o autor de inserções, modificações ou alterações de registros, em especial, dos arquivos que guardem dados sensíveis. Por isso, a importância crescente do uso da chave pública criptografada, inclusive pelo Poder Judiciário e Órgãos Estatais de Controle da transparência pública.

No que concerne ao princípio da transparência pública, o autor defende que não devem existir banco de dados secretos ou inacessíveis, que tem como um dos seus corolários o direito de acesso, mas não se devem excluir as exceções previstas em lei ou a apreciação prévia do Judiciário nos casos em que a lei assim exigir. Trata-se da adoção do critério da máxima transparência e do mínimo sigilo ou segredo.

Vianna (2007, p. 164) defende, no princípio do amplo consentimento registrado, que, por respeito ao princípio da transparência pública, os monitoramentos sejam informados, no caso de ambientes públicos, há o entendimento de autorização presumida do monitorado, mas, por boa ética, deve-se informar de que a ambiência está sendo monitorada, evitando ainda maiores sacrifícios ao direito à privacidade. Este princípio envolve o direito de acesso e retificação de registros, respeitando o direito de oposição a que estes sejam livremente transferidos a terceiros.

No princípio da impessoalidade e da transparência, a ideia central reside na assertiva de que o controle automatizado deve ser impessoal, evitando o controle biopolítico como forma de perseguição, exceto nos casos em que o Judiciário, por decisão fundamentada, assim autorizar. Desta forma, evita-se o controle discriminatório que não se coaduna com os objetivos éticos de uma sociedade regida pela transparência do seu agir estatal, que se dá por intermédio da execução das políticas públicas.

4.2 As Políticas Públicas e a perspectiva da judicialização

A possibilidade de judicialização das políticas públicas tem sido tema de estudos e controvérsias no âmbito do direito brasileiro, mais recorrentemente nos últimos dez anos. Os julgadores se encontram envolvidos por desafios e imbróglis advindos de uma sociedade que reclama ao poder judiciário que garanta mecanismos de concretização dos direitos fundamentais, por vezes, em situações permeadas pela escassez de recursos, a simultaneidade em que, exige que o Estado, seja judicialmente compelido a conceber, implementar e aperfeiçoar antigas e novas políticas públicas que efetivem e assegurem valores e direitos constitucionalmente reconhecidos.

Di Pietro (2015, p. 1) afirma que:

O tema das políticas públicas, no âmbito do Direito brasileiro, passou a chamar a atenção dos juristas nos últimos 10 anos. As políticas públicas são metas e instrumentos de ação que o poder público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger. O tema relaciona-se com o da discricionariedade, seja na escolha do interesse público a atender, dentre os vários agasalhados pelo ordenamento jurídico, seja na escolha das prioridades e dos meios de execução. E aqui não se fala apenas da discricionariedade da Administração Pública. Fala-se, muitas vezes, até com maior razão, na própria discricionariedade do legislador ao definir políticas públicas com base em metas maiores postas pela Constituição.

É também, contemporaneamente e historicamente recente, a adoção dos mecanismos legais de transparência pública pelos Estados modernos. Entretanto, a multiplicidade dos direitos que os sistemas jurídicos das sociedades pós-modernas albergam, exige, para sua real efetivação, que o poder judiciário, quando instado a se pronunciar sobre o multifacetado tema da implementação e condução das políticas públicas, assim o faça, respeitando, zelosamente, a harmônica separação entre os poderes, sem deixar de divisar, que o avanço da democracia representativa, impõe aos governantes novas responsabilidades, quanto à justificação dos efeitos sociais e econômicos, das ações ou inações dos agentes administrativos do Estado, sobretudo quando legalmente responsáveis pela gestão das políticas públicas, especialmente aquelas que versam sobre direitos fundamentais de natureza consumerista e que podem ser juridicamente classificados como difusos, coletivos, transindividuais, indivisíveis e de terceira geração.

Neste sentido, Jorge Neto (2009, p. 20) pondera que:

A complexidade da sociedade pós-moderna, sobretudo as múltiplas políticas públicas adotadas, a cada dia, pelo Estado, e a rapidez com que se exige a satisfação dos direitos difusos e coletivos tornam impossível afiançar seu controle exclusivamente aos antigos mecanismos de representação. Trata-se de uma impossibilidade de ordem

prática. É fundamental a participação direta do maior número de cidadãos e diluição dos mecanismos de controle, mediante a atuação das partes (leia-se sociedade), seja por meio do próprio cidadão, individualmente considerado, como ocorre na ação popular, seja pelas associações ou pelo Ministério Público. O debate público, que tem lugar no desenvolvimento da argumentação judicial, pode se converter em um importante instrumento de democracia representativa.

O ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Luiz Fux, em discurso que proferiu, ao saldar o ex-ministro Joaquim Barbosa, ao assumir a presidência do STF, disse textualmente, que judicialização não é sinônimo de ativismo judicial e asseverou que a efetivação de direitos fundamentais, pelo judiciário, não representa ingerência deste poder republicano nos demais poderes constituídos que a integra, quais sejam, executivo e legislativo. Antes disto, considerou o ministro Luiz Fux, que, na contemporaneidade, é parte da responsabilidade, comumente atribuída ao judiciário, qual seja a de decidir sobre a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente, quando tais decisões são prolatadas pelas cortes constitucionais a exemplo do Supremo Tribunal Federal (STF, 2002, p. 31)¹³¹.

França (2011, p. 88), ao falar sobre o controle judicial de políticas públicas, faz a seguinte afirmação panorâmica, pontuando que:

A Constituição Federal de 1988 ao lado de estabelecer um extenso rol de direitos (individuais ou sociais) e garantias fundamentais, outorgou ao poder judiciário o poder-dever de resolver todas as questões envolvendo lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV), dispondo sobre os instrumentos processuais a serem utilizados em caso de inércia dos demais Poderes. Torna-se imperativo, assim, estabelecer os limites da atuação jurisdicional, matéria que a cada dia tem sido objeto de mais estudos e controvérsias.

Contrário à concepção doutrinária e acadêmica que reconhece, no fenômeno da judicialização das políticas públicas, uma forma de ingerência do judiciário nos demais poderes políticos constituídos na república, o ministro Luiz Fux afirmou que “a incisividade atual do poder judiciário na vida social é aclamada por diversos autores da doutrina nacional e estrangeira”, comentário algo polêmico e discutível no meio acadêmico, pois Luiz Fux entende, neste discurso, socorrendo-se do cientista político americano Chester Neal Tate, que “o fenômeno da judicialização da política significa o deslocamento do polo de decisão de certas questões que, tradicionalmente, cabiam aos poderes legislativos e executivos para o âmbito judiciário”, fenômeno que, para o ministro, não vem ocorrendo, pois, neste documento, ele assim se pronuncia:

¹³¹ Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/86432326/stf-24-02-2015-pg-31/pdfView>>. Acesso em: 29 fev. 2017.

Evidentemente, interpretar a Constituição não é atividade exclusiva do Judiciário. Mas o Supremo Tribunal Federal, ao decidir sobre uma questão moral proeminente ou a respeito de certa querela política mal resolvida, longe de sufocar a esfera de atuação dos demais Poderes, convida-os a um debate democraticamente frutífero. Conclama o legislador a deliberar sobre determinado tema relevante que fora encoberto por outros que preencheram a pauta parlamentar, ou estimula-o a revisitar pontos que, de outro modo, jamais retornariam à ordem do dia, apesar de sua magnitude. Aguça a atenção do administrador para a adoção de certas políticas públicas desejáveis, necessárias, talvez até indispensáveis, mas esquecidas. Deveras, a intervenção do Judiciário pode ser o elemento essencial para o equacionamento de eventual descompasso comunicativo entre Legislativo e Executivo na deliberação política que lhes cabe, ou para a desobstrução providencial das vias democráticas. Pode-se mesmo dizer que a jurisdição constitucional prestada pelo Supremo possui escopo mediador. (STF, 2002, p. 31)¹³²

Por sua vez, Oliveira (2012, p. 23) afirma que:

Judicialização é uma coisa; ativismo judicial é outra. [...] A consequência da excessiva judicialização pode ser um aumento das decisões ativistas. Mas — e esse é o ponto fulcral — mesmo sem judicialização, podemos ter decisões ativistas. Na raiz, os fenômenos são distintos. De todo modo, o aumento da judicialização opera, como contrapartida, um aumento da responsabilidade no julgamento. [...] O ativismo, por outro lado, está situado dentro do Direito — no âmbito interpretativo, da decisão judicial — mas, paradoxalmente, também está fora, na medida em que a estrita dependência em torno daquilo que o juiz pensa, entende ou deseja no julgamento de uma determinada questão judicializável, pode levar à suspensão do direito vigente, criando fissuras na institucionalidade, desenvolvendo figuras típicas de um Estado de Exceção. Por isso, o modo de controlá-lo deve ser aferido no âmbito da própria interpretação do Direito, sendo, por isso, um problema a ser enfrentado pela hermenêutica jurídica.

Ao abordar, diretamente, a judicialização das políticas públicas, Di Pietro (2015, p. 3), contrariando o que diz o ministro Luiz Fux, afirma que:

Seria simples afirmar que as políticas públicas são definidas pelo Legislador e executadas pelo Executivo, sendo vedado ao Judiciário exercer o controle sobre as opções feitas, porque isto afrontaria o princípio da separação de poderes. E, na realidade, as grandes metas governamentais são traçadas pela própria Constituição e respectivas Emendas. O legislador disciplina as matérias postas na Constituição. O Executivo, por meio dos entes da administração direta e indireta, as executa. [...] No entanto, o modo como o tema vem sendo posto por parte da doutrina coloca em xeque essa forma de aplicação do princípio tradicional da separação de poderes. O Judiciário vem interferindo nas políticas públicas, na tentativa de suprir as lacunas deixadas pela inércia dos demais poderes. Mas o faz a partir do exame de casos concretos, que, somados, correspondem à definição de políticas públicas, feita sem qualquer planejamento (que o Judiciário, pela justiça do caso concreto, não tem condições de fazer) e sem atentar para as deficiências orçamentárias que somente se ampliam em decorrência de sua atuação, desprovida que é da visão de conjunto que seria necessária para a definição de qualquer política pública que se pretenda venha em benefício de todos e não de uma minoria privilegiada pelo acesso à Justiça.

¹³² Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/86432326/stf-24-02-2015-pg-31/pdfView>>. Acesso em: 29 fev. 2017.

Conhecida é a litigiosidade registrada dos envolvidos nos setores econômicos regulados pelo governo brasileiro, a exemplo de seguros, bancos, transportes, telecomunicações, saúde suplementar, comércio varejista, educação, concessionárias de serviços públicos, consumo, etc., sempre acrescida do excessivo número de demandas registrado nos sistemas informatizados das principais instituições federais que integram as entidades responsáveis pela condução da política nacional das relações de consumo.

Da multiplicidade de conflitos, característicos de uma sociedade em expansão, e cada vez mais complexa, surgem regulações que se materializam pelos diversos meios e formas legislativas, quer sejam por leis ou demais formas de regulamentos, ainda insuficientes para responder, satisfatoriamente, a crise da efetividade dos direitos fundamentais que persiste nas democracias contemporâneas, e talvez seja dela ou nela que, verdadeiramente, surjam os fenômenos reconhecidos como ativismo judicial e judicialização das políticas públicas.

Num primeiro momento, é importante ter presente que a diferença entre ativismo e judicialização não se dá apenas por uma questão de “natureza”. Há também um problema de corte teórico: a judicialização é um fenômeno político, gerado pelas democracias contemporâneas; ao passo que o ativismo é um problema interpretativo, um capítulo da teoria do direito (e da Constituição). É inútil procurar respostas ao problema do ativismo judicial em especulações sociológicas e/ou políticas porque seu ponto nevrálgico está situado dentro do próprio “sistema jurídico” e seu fio condutor é a questão da interpretação da Constituição. Já a judicialização é um fenômeno eminentemente político, contingencial, que tente a se agigantar e a diminuir na medida em que cresce ou diminui a conflituosidade da sociedade; o cumprimento pelos poderes constituídos dos direitos fundamentais; o número de regulamentações existentes, etc (OLIVEIRA, 2010-2011, p. 272).

Face ao exposto e aos limites desta pesquisa, a tese a ser desenvolvida se norteará, primordialmente, pelo inafastável caráter principiológico da norma brasileira que disciplina as relações jurídicas de consumo, tanto no que se refere à aplicação da lei, ao caso concreto, quanto na implementação da política pública consumerista nacional. Neste contexto, é plausível estudar o fenômeno da litigiosidade e da judicialização das políticas públicas de Estado e com mais deter sobre a Política Nacional das Relações de Consumo, inclusive, com a possibilidade de este fenômeno jurídico ser maior ou não, ou ser refreado e diminuído pelo incremento e publicação de informações oficiais, em cumprimento às exigências de implantação dos mecanismos de transparência pública ativa e controle social das políticas públicas de consumo.

4.3 Os dados do CNJ, Litigiosidade e a Judicialização das relações de consumo

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem publicando, com regularidade, via internet, o anuário conhecido como Justiça em Números, que se reveste de extrema importância, como forma de transparência ativa do Poder Judiciário, informando a sociedade sobre a política pública específica desenvolvida neste poder republicano.

No relatório Justiça em Números de 2016, registra-se que são priorizados os esforços administrativos voltados aos trabalhos desenvolvidos no primeiro grau de jurisdição, incentivando-se, concomitantemente, a cultura da conciliação e mediação no Brasil, tornando públicas as metas, indicadores, resultados processuais e dispêndios financeiros destinados à manutenção dos serviços de prestação jurisdicional no Brasil, constituindo importante mecanismo oficial de transparência pública ativa deste poder republicano, que divulga informações estratégicas para que se avalie a eficiência dos serviços jurisdicionais, trazendo detalhes sobre os recursos humanos e a carência de profissionais, tempo médio de respostas aos processos e quanto à força de trabalho torna público que nele:

[...], apresentam-se o número de cargos providos, existentes e vagos dos magistrados e dos servidores. O Judiciário possui uma característica peculiar, pois os juízes podem acumular função no juízo comum (1º grau), nos juizados especiais e nas turmas recursais. Dessa forma, para compor o total de magistrados, é preciso separá-los em alguns grupos: a) exclusivos de 1º grau; b) exclusivos de juizados especiais; c) exclusivos de turmas recursais; d) acumulam 1º grau e juizados especiais; e) acumulam 1º grau e turmas recursais e f) acumulam juizados especiais e turmas recursais. Uma forma interessante de apresentar esquematicamente problemas relativos aos conjuntos e suas intersecções é o “Diagrama de Venn”, técnica muito utilizada na matemática. Esta foi a opção utilizada no infográfico da força de trabalho deste relatório. Além desse diagrama, apresenta-se o percentual de pessoal lotado em cada grau de jurisdição/área administrativa. Assim, é possível comparar em uma única página, a alocação dos magistrados, servidores, cargos e funções comissionadas, tanto em valor financeiro como em quantidade. (CNJ, 2016, p. 20)

Para os fins deste estudo, estão expostos os dados publicados no mais recente relatório do Judiciário, que se encontra em sua 12ª edição, que são essenciais para o diagnóstico e para a transparência do judiciário, oportunizando-se, por meio desta ferramenta, avaliações por áreas específicas de litigiosidade. Nessa nova apresentação, o mesmo relata mudanças de metodologias, ao tratar sobre litigiosidade, e assim as explica:

Entrando na litigiosidade, o terceiro grupo de informações demonstra as 10 classes e os 10 assuntos mais demandados na justiça, segundo os 3 primeiros níveis das tabelas processuais unificadas (Resolução CNJ 46/2007). Neste ponto é oportuno esclarecer que os dados se distinguem dos totais de casos novos, pois um mesmo processo pode ter mais de 1 assunto, e todos são contados. Sobre as classes, algumas como cartas

precatórias, procedimentos administrativos, RPVs, inquéritos policiais e outras, não são consideradas no cômputo dos casos novos, mas compõem o diagnóstico das principais demandas por classe. (CNJ, 2016, p. 355)

Apresenta-se, no Quadro 6, os números captados no relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2016), que versam sobre os conflitos de consumo, tutelados pelo Direito do Consumidor que refletem sobre o desafio inerente à avaliação da condução da Política Nacional das Relações de Consumo.

Quadro 6 - Justiça em Números - Direito do Consumidor

	Assunto	Posição	Porcentagem	Número de ações
Assuntos mais demandados no Poder Judiciário	Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	4º	3,94%	1.667.654
Assuntos mais demandados no 2º grau	Contratos de Consumo/Bancários	3º	3,87%	237.315
	Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	8º	1,70%	104.290
Assuntos mais demandados no 1º grau (varas)	Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	17º	1,05%	284.395
Assuntos mais demandados nas turmas recursais	Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	1º	12,98%	144.499
	Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Material	13º	1,80%	20.004
	Contratos de Consumo/Bancários	15º	1,78%	19.784
	Contratos de Consumo/Telefonia	16º	1,75%	19.490
Assuntos mais demandados nos juizados especiais	Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	1º	15,47%	1.122.593
	Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Material	9º	2,61%	189.525
	Responsabilidade do Fornecedor	12º	2,23%	161.861
	Contratos de Consumo/Telefonia	14º	1,93%	140.119
	Responsabilidade do Fornecedor/Rescisão do contrato e devolução do dinheiro	16º	1,57%	114.049

Fonte: adaptado CNJ em Números, 2016.

Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

Retirou-se do relatório as estatísticas referentes aos litígios decorrentes das relações jurídicas de consumo, estando os quantitativos separados por espécies de jurisdição e por

tipologia de assuntos, judicialmente mais demandados, acompanhados da sua posição e percentagem de incidência.

Cabe especificar que, para os fins deste estudo, e para se iniciar a análise e entendimento da tabela que foi formulada, buscou-se priorizar o campo de regulamentação próprio do Direito do Consumidor e a tutela as Relações Jurídicas de consumo acompanhado da incidência da respectiva da litigiosidade que acompanham estas espécies de conflitos nas diversas jurisdições do Poder Judiciário publicado no relatório de 2016 do CNJ.

Percebe-se, inicialmente, que as estatísticas, divulgadas no relatório, apontam que os conflitos da órbita do Direito do Consumidor, que discutem, judicialmente, assuntos relacionados à responsabilidade dos fornecedores e à correspondente indenização por danos morais ocupam a quarta posição entre os assuntos mais demandados e judicializados através do Poder Judiciário.

Analisando esta constatação inicial, vê-se, em seguida, que o assunto “Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral” também figura como o mais demandado na jurisdição que compreende aos juizados especiais e, assim, também o é da mesma colocação nas turmas recursais. Nesta jurisdição, estão os conflitos e processos cujos valores econômicos financeiros não ultrapassem quarenta salários mínimos e que, singularmente, fora criada para melhorar e promover o acesso à justiça, facilitando-o pela gratuidade da Justiça e pela adoção de um rito procedimental informal, desburocratizado e desprovido da necessidade da promoção das ações judiciais serem, obrigatoriamente, assistidas ou interpostas por advogados.

Partindo destas premissas, conclui-se sobre a expressiva judicialização dos conflitos de consumo, refletido pelo número elevado de processos que inviabilizam a celeridade da prestação jurisdicional neste nível de jurisdição. Configura-se o excesso de litigiosidade das relações jurídicas de consumo, ostentando números de processos crescentes que aumentam ano a ano e as alarmantes estatísticas, que denunciam a incapacidade estrutural desta jurisdição, mesmo se reconhecendo seus esforços, ofertar o serviço a quem se destina de forma atender com eficácia e eficiência as suas atividades fins.

Estes números configuram um obstáculo à eficácia da política pública judicial de acesso à justiça que, simultaneamente, desafia os gestores da PNRC, provocando elevados custos econômicos e fomentando a conflitualidade social pelo retardamento da prestação jurisdicional naturalmente esperada neste grau de jurisdição.

Constatam-se esses fatos ao se perceber que, tal judicialização dos conflitos de consumo, provém do efeito reverso ao pretendido, uma vez que há excessiva litigiosidade. Que,

muitas vezes, inicia-se nos conflitos de consumo de ordem comum e repercute no recorrente discurso do *quantum* valorativo do ressarcimento do Dano Moral dele advindo, problematizando-os ainda mais, ao invés de resolvê-lo celeremente.

No primeiro grau de jurisdição, o assunto mais demandado no tocante ao Direito do Consumidor, só que agora na 17^a posição entre os assuntos mais demandados e pertinentes aos diversos ramos do Direito, permanecem sendo as ações que versam sobre responsabilidade do fornecedor / Indenização por dano Moral. Já no segundo grau de jurisdição, os assuntos mais demandados são contratos de Consumo/Bancários, ocupando a terceira posição e responsabilidade do fornecedor/Indenização, por danos Morais, a oitava colocação.

Sequenciando a análise feita dos assuntos mais judicializados com estatísticas e resultados não condizentes com os princípios da ordem econômica que optam pela promoção da defesa do consumidor de forma harmônica com os interesses da promoção da livre iniciativa ou concorrência, percebe-se ser, portanto, razoável concluir que este excessivo número de processos judiciais demonstra o elevado grau de litigiosidade regulada pelo Direito do Consumidor e reforça a constatação da indesejável incidência da judicialização do objeto específico da Política Nacional das Relações de Consumo.

Serra (1996, p. 7-8) assim descreveu o atual cenário:

Em princípio, as críticas relativas à morosidade formuladas ao Poder Judiciário pareciam injustas, se analisadas do ponto de vista do próprio Poder, pois tinham conhecimento das dificuldades encontradas por seus integrantes. A atuação do Judiciário como prestador de serviços era deficiente e deixava de apontar que não eram aplicadas técnicas de gestão. Destacava-se que a maior parte das serventias atuavam acima dos limites de suas capacidades produtivas, sofriam de uma sistemática carência de investimentos em organização, layout e de informática, e as estatísticas exibiam números grandiosos de demanda. Após alguma análise diagnóstica, pôde-se perceber que ocorria manifesta a ausência de uma política pública, clara, transparente, objetiva, de contratação e movimentação de pessoal, de treinamento específico dos servidores para o desempenho de suas atividades, de treinamento para o atendimento ao público, que levasse ao aprimoramento dos serviços prestados, visando torná-los mais simplificados, ao alcance e de fácil compreensão por aqueles de menor preparação técnica ou intelectual.

Fica configurada a relevância crucial da regular publicização das estatísticas do CNJ, que divulgam o trabalho do Poder Judiciário relevando, à sociedade, as dificuldades conjunturais deste poder republicano, que impactam sobre a efetividade do acesso à justiça e eficácia dos Direitos Fundamentais, associando-os à transparência pública ativa da adequada condução das políticas públicas de Estado da qual é exemplo a Política Nacional das Relações de Consumo.

4.4 Os atuais mecanismos de Transparência Pública ativa instruem e motivam as decisões dos gestores da PNRC

A condução da PNRC é coordenada por instâncias administrativas vinculadas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esta coordenação não presume subordinação, já que a política de Estado de promoção da defesa do consumidor abrange instituições dos entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que conservam sua autonomia político-administrativa.

O CDC faculta e incentiva a formação do concurso de órgãos e entidades integrantes dos entes federados para a consecução dos fins da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, especialmente quando direcionados à informação, conscientização e motivação dos consumidores através dos diferentes meios de comunicação, bem como para auxiliar na fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de bens e serviços, permitindo-lhe, também, celebrar concurso de órgãos de notória especialização técnico-científica para concepção de seus objetivos.

No início da implantação da PNRC, os diversos órgãos administrativos não tinham um sistema padronizado de registro dos atendimentos. Daí surgiu a construção participativa do SINDEC, que promoveu a integração dos PROCONs, criou métodos e procedimentos para tramitação de processos e determinou uma sistematizada forma de registros estatísticos dos atendimentos que está distribuído institucionalmente por todos os Estados do País.

Esta sistematização de registros veio acompanhada pelo uso da tecnologia e é contemporânea do desenvolvimento e ampliação do acesso à internet no Brasil e pela popularização do uso dessas ferramentas de comunicação tanto pela administração pública quanto pelos cidadãos.

Surgiram, posteriormente, novos sistemas informatizados que, voltados ao registro das demandas dos consumidores, propiciaram a possibilidade de composição prévia e digital de conflitos de ordem consumerista, a exemplo do que ocorre com a plataforma pública consumidor.gov.br.

A simultaneidade da adoção destes mecanismos digitais e sistemas informatizados e das ações concretas de implantação, desenvolvimento e sistematização da PNRC, cabe lembrar que o atual CDC determinou, desde 1990, que os órgãos públicos mantivessem cadastros atualizados sobre as reclamações em face de fornecedores, impondo regular e anual divulgação destes registros que deveriam informar publicamente se as reclamações quanto aos produtos e serviços foram ou não atendidas pelos fornecedores demandados.

Reside, nestes cadastros, com informações públicas, o direito de acesso facilitado ao conteúdo da informação e consultas por qualquer interessado. A inteligência do art. 44 do CDC, ao determinar o acesso a qualquer interessado, tornou este direito muito mais abrangente do que se o tivesse dito que o acesso facilitado seria apenas ao cidadão.

Deflui desta constatação, uma conexão com o entendimento prévio de que as legislações que seriam adotadas pelo Brasil, no tocante à regulamentação do direito humano de acesso à informação, o que se deu pela lei da transparência ou Lei de Acesso à Informação Pública, confirmariam, por sua positivação, um direito que já era previsto há muito no CDC.

Mas recentemente, o Brasil foi um dos países que impulsionou a pioneira iniciativa de implantação do governo aberto. Esta iniciativa política, internacional, jurídica e administrativa fez com que se alavancasse a publicação de registros públicos em formato aberto, fazendo com que as informações publicadas nos bancos de dados sobre as demandas inerentes às relações de consumo também viessem a ser, obrigatoriamente, publicadas em formato aberto e acessível via internet com facilitação do uso de seus dados, autorizando a pesquisa, coleta e utilização dos mesmos sem exigências de licenças prévias.

A utilização dos dados divulgados, por meios de uma plataforma de dados abertos do Brasil, permitiu a divulgação sistematizada das informações sobre a condução e resultados da PNRC, sendo fulcral ao acompanhamento e publicização dos resultados conforme determinou o CDC, no art. 44, a LAI ao tratar sobre a transparência pública ativa e passiva e agora, na Lei nº 13.460/2017, nos dispositivos contidos no art. 6º inciso III; art. 7º¹³³, § 4º e art. 9º, cujo preâmbulo trata sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, sem esquecer os tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, dos regulamentos expedidos pelas autoridades competentes, assim como dos que provenham da aplicação dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidades.

O argumento que se defende aqui é que a transparência prevista no CDC já reconhecia a ideia da transparência pública ativa, enquanto direito reconhecido a qualquer interessado, nas informações decorrentes das relações de consumo, que foi positivada em 2011. O que não existia na época do CDC era a tecnologia da informação e comunicação que viabilizou a utilização de dados abertos, a disseminação, por meio digital, destas informações que são cruciais para o desenvolvimento da ordem econômica, constitucionalmente assegurada, inclusive e, especificamente, ao determinar, no inciso V, o princípio da defesa do consumidor,

¹³³ Lei 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

buscando harmonizar com seu inciso II, que fala sobre o respeito simultâneo ao princípio da propriedade privada, como condição intrínseca ao exercício e efetividade do princípio da livre iniciativa, inclusive empresarial, que fomenta a criação empreendedora dos fornecedores de produtos e serviços ao mercado de consumo do Brasil e do Mundo, inserindo-o no contexto da economia global.

Cabe aqui registrar que as informações preconizadas no texto do CDC não são exatamente as mesmas disciplinadas pela LAI. No CDC, há foco mais direcionado às informações entre fornecedores e consumidores, cuja natureza parecia ser mais pertinente à ética e boa-fé objetiva entre os contratantes. Na LAI, as informações exigidas são de natureza pública, dizem respeito à obrigatoria publicização, por meio de tecnologias digitais e internet do retorno às indagações dos interessados e responsabiliza os que desobedecem aos seus comandos legais, “daí a importância de se repactuar direitos e, principalmente, deveres como parte construtiva dessa evolução dos Direitos dos Consumidores”. Disse o diretor de Projetos e Pesquisas do Instituto Brasileiro de Direito Público, Ricardo Morishita¹³⁴.

Estão positivadas novas normas legais, também de interesse público, que reforçam a obrigatoria disponibilização de informações, como há muito previsto no CDC, sobre os conflitos inerentes ao consumo, mas que responsabilizam seus transgressores, e ampliam, sobremaneira, as possibilidades de acesso, os tipos e formas de informações a serem prestadas e disponibilizadas como dados abertos e por meio do uso intensivo e prioritário da TICS, estimulando-se sua disseminação, publicização oficial, controle, usos e (re)usos pela sociedade e demais interessados, processo característico de uma sociedade da transparência e do controle segundo Han (2014), de uma sociedade em rede, segundo Castells (1999), ou de uma sociedade da inteligência coletiva, como diz Levy (2007). “A partir desse momento, os dados se tornaram livremente disponíveis para uso e reuso por qualquer interessado, sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle” (SAMPAIO, 2016, p. 8), restringindo-se essa amplitude, para as especificidades das informações e situações excepcionadas nestas legislações, que exigem a correspondente motivação do cerceamento ao livre acesso.

Há complementariedade entre as diversas formas de informações, as exigidas pelo CDC e as determinadas pela LAI, enquanto sistema leal, aberto que propicia o diálogo das fontes. Afinal o Estado, enquanto condutor da PNR e promotor da harmonia entre os integrantes da ordem econômica e social, deve prestar contas e municiar os interessados com dados e informações que justifiquem e digam das opções, escolhas, motivações e resultados

¹³⁴ Disponível em: <http://www.consumidormoderno.com.br/2017/04/27/evolucao-consumo/>. Acesso em 14 out. 2017.

administrativos, oportunizando a validação e comparação de indicadores de desempenho do governo e das empresas e seus resultados, o que, para efeitos deste estudo, se dá maior foco nos meios de efetivação da transparência pública ativa e das questões relativas aos conflitos de consumo alcançados pela PNRC. Sampaio (2016, p. 8) constata a importância do SINDEC para pluralidade de instituições e organizações públicas e privadas envolvidas que são alcançadas por esta política pública e pondera que:

O Projeto Indicadores Públicos, alicerçado na gestão da informação e na transparência de procedimentos e resultados, também se revelou estratégico para as empresas, pois ofereceu uma oportunidade para a revisão de processos internos, com a finalidade de promover uma prevenção eficaz dos problemas e possibilitar uma solução rápida de conflitos de massa. O fortalecimento desse trabalho ocorreu após a revisão de fluxos de atividades e de procedimentos, para a coleta e o compartilhamento dos dados do SINDEC.(...) Hoje, os dados e as informações do SINDEC são compartilhados com as agências reguladoras, com outros órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e com entidades civis. A expectativa era de que os conteúdos dos dados divulgados fossem utilizados para a avaliação do impacto regulatório sob a abordagem dos problemas vividos pelos consumidores, para o monitoramento da efetividade das medidas implementadas pelos entes do SNDC, além de outros órgãos públicos e do mercado, bem como para a avaliação da qualidade das relações de consumo. (SAMPAIO, 2016, p. 8).

Desde 2010, o Projeto Indicadores Públicos de Defesa do Consumidor busca comprometer os integrantes do Cadastro nacional de Reclamações Fundamentadas, levando-os a assumir compromissos éticos, públicos e transparentes com metas, por vezes, sugeridas pelos próprios fornecedores, sendo, *a posteriori*, continuamente monitoradas pelos PROCONS e demais instituições públicas envolvidas com a condução da PNRC, buscando-se, com este instrumento de gestão da política pública, mitigar a conflituosidade, dirimir, parcimoniosamente, os conflitos e elevar os acordos que evitam a judicialização, fazendo fluir o diálogo entre fornecedores e consumidores por meio da intermediação direta das estruturas governamentais, quase sempre respaldadas por informações disponibilizadas publicamente pelos diversos meios de transparência pública, reconhecidamente do SINDEC.

Os fornecedores participantes do projeto reconhecem no SINDEC uma fonte qualificada da fala do consumidor brasileiro e, nesse sentido, apresentam suas propostas de melhoria do seu atendimento. A proposta contém as metas a serem atingidas no período de 1 ano, que corresponde ao período de apuração das reclamações que formarão os cadastros estaduais e o nacional de reclamações fundamentadas, ou seja, período entre 1º de setembro de um ano a 31 de agosto do ano seguinte. A natureza do compromisso firmado, a partir das propostas apresentadas, diz respeito a um compromisso do fornecedor perante seus consumidores e não só perante o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor SNDC. Por esse motivo, nesta primeira etapa não há avaliação de mérito dos percentuais apresentados e sim análise transparente da construção de séries históricas de cada participante (DPDC, 2010, p. 2-3).

Noutra vertente de análise, contata-se que as relações jurídicas de consumo oportunizam o nascedouro dos fatos geradores das obrigações tributárias inerentes a tributos que dentre outros cito, ICMS, ISS, COFINS, PIS, IRPJ e CSSL, que deverão ser cumpridas, obrigatoriamente, tanto pelos fornecedores como pelos consumidores. Desta constatação jurídica, deve-se reconhecer que a transparência pública ativa também determina a publicação regular das fontes de receitas e gastos da máquina estatal, aumentando a sintonia do que está positivado nas leis orçamentárias, lei de responsabilidade Fiscal, no CDC, e na CF que vaticinou que a lei disciplinasse medidas eficazes no sentido de esclarecer, de forma transparente, aos gestores das políticas públicas, consumidores e aos interessados a respeito da impositiva arrecadação dos tributos incidentes nas mercadorias e serviços consumidos (CF, art. 150, § 5º), que determinou o acréscimo da expressão "tributos incidentes" no inc. III do art. 6º do CDC, com a nova redação acolhida pela Lei n. 12.741/12¹³⁵, ou Lei da Transparência Fiscal.

A adesão ao governo aberto e adoção de legislações que garantem o direito à informação se protraem na condução das diversas políticas públicas brasileiras, impondo novas responsabilidades e paradigmas aos agentes e gestores governamentais, na concomitância do que ocorre com a iniciativa privada e com os consumidores, ao exigirem mais ética e transparência. A transparência pública positivada na PNRC, na LAI e na Lei da Transparência Fiscal, é exemplo desta dinâmica jurídica e social que reclama, a fortiori, contínua atenção e aprimoramento do ordenamento positivo.

Desse modo, a transparência pública da PNRC somou-se à transparência fiscal, sendo essenciais às relações econômicas, sociais e jurídicas entre Estado e consumidor-contribuinte. Lobo Torres (2013, p.125) afirma que “a transparência fiscal é um princípio constitucional implícito. Sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade”.

Neste pensar, não se deve dissociar a complexidades, econômica, jurídica, administrativa, política, psicológica e socioambiental das consequências positivas ou negativas dos atos, racionalidades e decisões de produzir, fornecer e de consumir produtos e/ou serviços sem divisar que estas iniciativas são permeadas por (ir)racionalidades decisórias, são geradoras de responsabilidades e obrigações, inclusive tributárias, sendo fontes dos tributos que robustecem as receitas financeiras do Estado brasileiro e seus entes federados.

¹³⁵ Art. 6º São direitos básicos do consumidor: [...] III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; [...]. (BRASIL, 1990)

A abordagem mais moderna envolve a compreensão de que “o homem não é um ser sem emoção, plenamente racional e maximizador de todas as funções. Como sugerido por psicólogos e economistas, os quais integram o Grupo de Chicago (que adota a Teoria da Economia Comportamental) a capacidade cognitiva do indivíduo, associada à assimetria de informações e às mudanças de humor puramente irracionais, definem o seu processo decisório e influenciam a economia como um todo” (VERLEUN, 2008, p. 5).

Morishita (2015, p. 69-70) aborda a complexidade identificada no programa de fortalecimento da capacidade técnica da participação social nos processos de regulação, desenvolvido após estudos conduzidos pelo IDEC, em novembro, desde 2008, que já apontavam a simultaneidade de diversas espécies de assimetrias que permeiam estas relações, sendo as principais de natureza informacional, técnica, financeira, de oportunidades e de compreensão e domínios das linguagens oficiais, administrativas, econômicas e financeiras ente os organismos governamentais, agências reguladoras, empresas reguladas, consumidores e suas entidades associativas.

Os mecanismos de transparência pública e suas informações divulgadas em meio aberto pela internet podem contribuir para a diminuição destas assimetrias. As relações de consumo são permeadas por empresários, consumidores e agentes públicos que se utilizam das TICs, pesquisam preços pela internet e analisam índices de reclamações e satisfação. Nisto, a transparência pública ativa pode em muito colaborar, desde que haja, simultaneamente, um trabalho contínuo e infoeducativo voltado à conscientização dos diversos setores integrantes do mercado de consumo, divulgando-se os serviços de informações oficiais e de mediação de conflitos, de modo que venham a servir, com mais fidedignidade, à instrução e motivação das ações corretivas adotados pelos agentes públicos responsáveis pela condução da PNRC.

A relação de consumo hoje é diferente daquela de quando o código entrou em vigor. O consumo hoje tem a companhia da tecnologia de informação. Os empresários conhecem mais o consumidor e trabalham para atraí-los de acordo com esse perfil. Então, esse consumidor pesquisa preços, tem acesso à informação e usa rede social. A publicidade é mais voltada e focada para o consumidor final (DRUMOND, 2017)¹³⁶.

Este emponderamento técnico informacional se impõe juridicamente às estruturas organizacionais e administrativas integrantes de todos os níveis do Estado brasileiro, impondo-lhes e conscientizando-lhes sobre os deveres da transparência, de informar e de publicar via internet, por obediência aos princípios constitucionais da administração pública, cumulados aos

¹³⁶ Cássio Drumond, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da OAB-ES, que alertou em entrevista sobre a necessidade de emponderar o consumidor. Disponível em: <http://www.oabes.org.br/noticias/especialistas-alertam-para-necessidade-de-empoderar-o-consumidor-558601.html>. Acesso em 14 out. 2017.

previstos no CDC, somados aos surgidos na LAI e demais legislações, inclusive internacionais, resultantes da opção livre e soberana do Brasil em aderir ao Governo Aberto e seu irrefutável dever de transparência pública de dados e publicitação regular das informações públicas por meio de softwares livres, permitindo-se acesso, manuseio, crítica e controle sociais deste saber tecnicista da burocracia e administração públicas, antes oprimido pela cultura da opacidade ou do sigilo, hoje incentivado pela cultura do acesso e da transparência pública, excepcionadas quando motivadas e naquelas circunstâncias previstas neste arcabouço jurídico protetivo do Direito à Informação.

Aprofundando-se esta linha de raciocínio político e econômico, sobrevém a ideia de que para a condução da PNRC, os tomadores de decisão ou os agentes, tomando por base a teoria da agência, utilizam-se das informações que, primariamente, detém, tomam conhecimento e agem no sentido de dar motivação administrativa para seus atos enquanto gestores. Acentuam-se aqui as peculiaridades do direito à informação, como previsto no CDC e do acesso à transparência pública inseridos pela LAI, que reclamam, a fortiori, contínua atenção e aprimoramento do ordenamento positivo, como o que se constata desta análise.

Servem, portanto, os dados, as informações, as métricas demais documentos oficiais dos processos de transparência ativa associados à política de dados abertos como indutores das decisões implementadas que visem alcançar o desenvolvimento da PNRC e seus desafios, dos quais são exemplos as ações que tentam diminuir a judicialização e a litigiosidade que envolve esses conflitos de natureza econômica e consumerista, como dito e exemplificado anteriormente.

Lembre-se que, segundo os autores já citados, a transparência se impõe enquanto condição e processo social, jurídica econômica social determinando os novos comportamentos característicos da modernidade, onde a vigilância se perfaz de forma disseminada, não existindo nem se cingindo mais, exclusivamente, aos mecanismos de controle da administração, mas agora se submetendo à efetivação do controle social e da participação efetiva dos interessados que, secundariamente, agora dispõem das informações disponibilizadas pelos mecanismos de transparência pública ativa como forma de mitigar, minorar, diminuir as assimetrias informacionais entre os agentes (administradores, gestores públicos) e o principal (os administrados, consumidores, fornecedores, sociedade), diretamente influenciados em suas órbitas de direitos individuais pela eficácia das políticas públicas e, neste estudo, com mais especificidade, a PNRC.

A continuidade e evolução do processo de acesso às informações e promoção dos dados abertos se dão por meio dos mecanismos de controle social, que prescindem das

informações da transparência ativa governamental, inclusive para validá-las, rechaçá-las ou criticá-las, sugerindo mudanças e correções na PNRC e demais políticas públicas.

Não se pode dizer que todas as informações e dados publicados pelos mecanismos de transparência ativa sejam, em sua inteireza, válidas, daí porque se faz indispensável o processo de legitimação social exigido numa democracia participativa como o Brasil se propôs e determinou a sê-lo.

Acentuam-se aqui as incertezas e peculiaridades do direito à informação previsto no CDC e da própria transparência pública inseridos pela LAI, que exigem contínua atenção, vigilância da sociedade e aprimoramento do ordenamento positivo e dos mecanismos de validação e controle social. Estamos na era da vigilância líquida onde a segurança é fluida, razão da proliferação dos dispositivos de controle, câmeras digitais, fiscalização interconectadas, redes sociais e mecanismos de armazenagem, processamento e divulgação de dados e informações pela internet, conforme nos diz Bauman (2000), ao alertar que estes mecanismos de armazenagem, processamento e divulgação de dados e informações:

Permitem uma nova transparência, em que não somente os cidadãos, mas todos nós, por todo o espectro dos papéis que desempenhamos na vida cotidiana, somos permanentemente checados, monitorados, testados, avaliados, apreciados e julgados. Mas, claramente, o inverso não é verdadeiro. À medida que os detalhes de nossa vida diária se tornam mais transparentes às organizações de vigilância, suas próprias atividades são cada vez mais difíceis de discernir. À proporção que o poder se move à velocidade dos sinais eletrônicos na fluidez da modernidade líquida, a transparência simultaneamente aumenta para uns e diminui para outros (BAUMAN, 2000, p. 13)

Há que se observar, simultaneamente, que, em contrapartida ao conhecimento e à disponibilização de informações e dados abertos, enquanto direito dos administrados, corresponde-lhes o dever de exercer, eticamente, sua cidadania ativa, que exige comportamento proativo do interessado no sentido de compreender as informações e também ações governamentais no sentido de tornar as informações inteligíveis, cognoscíveis aos cidadãos comuns, por isso a importância estratégica da utilização da internet e da disponibilização dos dados em formato aberto, o que dá complementariedade e solidez aos processos de transparência pública, seja ela ativa, passiva ou proativa.

Isto também exige correções de rumos, reconhecimentos dos acertos e responsabilização pelos erros ou desvios na condução da coisa pública. Daí falar-se na exigência da transparência ativa em níveis confiáveis, para que se deem os processos inerentes à *Accountability* características das boas práticas de governança pública.

Não se trata, por óbvio, de uma ação de caça às bruxas, mas de um processo dialético onde a transparência faz exigir dos administradores, gestores, consumidores, fornecedores e da sociedade toda uma mudança de comportamentos e paradigmas, onde o segredo cabe apenas enquanto exceção e quando, rigorosamente, previsto em lei e para assegurar direitos que tergiversem a soberania nacional, a economia e a vida íntima das pessoas, conforme excetuado na legislação.

Trata-se, ademais, de uma tomada de consciência individual e coletiva dos direitos e também dos deveres que cabem a cada um dos partícipes integrantes da relação de consumo que são impactados pelas decisões administrativas, ações e inações dos gestores da PNRC.

Precisa-se, neste momento, asseverar que as leis preconizam direitos e que, simultaneamente, impõe deveres correlatos. A consequência que advém da tomada de conhecimento das informações públicas é a diluição das responsabilidades entre os gestores, os partícipes, interessados e envolvidos pela política pública, enfim, por toda a sociedade em geral.

4.5 Da responsabilização do Estado pelo descumprimento do Dever de Informar

No Brasil, a responsabilização do Estado, atualmente, ocorre pela aplicação da teoria do risco administrativo que reconhece o dever estatal de indenizar por ato lesivo e injusto perpetrado pelos agentes estatais aos administrados. Nesta situação, o Estado pode alegar excludentes de responsabilidade, conforme disciplinado na Constituição Federal e no Código Civil em seus art. 37, § 6º da CF e art. 43 do Código Civil¹³⁷:

Desenganadamente, a responsabilidade objetiva da regra constitucional – concordes todos, doutrina e jurisprudência, em considerá-la como tal – se basta com a verificação do nexo de causalidade entre o procedimento comissivo ou omissivo da Administração Pública e o evento danoso verificado como consequência; o ato do próprio ofendido ou de terceiro, o caso fortuito ou de força maior, arguidos como causa do evento danoso, impediriam a configuração do nexo de causalidade (assim, então, rompido), elidindo daí, eventual pretensão indenizatória (CAHALI, 2014, p. 40).

A teoria do risco administrativo entende que basta que se prove que o dano sofrido decorreu da atividade pública, ainda que esta não tenha exorbitado sua esfera de ingerência. O

¹³⁷ Art. 37/CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Art. 43/CC. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

particular ou administrado tem que demonstrar o nexo de causalidade entre o ato da Administração, ou dos seus agentes, sem que, para os efeitos danosos, tenha ele, enquanto vítima, contribuído.

O exame desse dispositivo revela, em primeiro lugar, que o Estado só responde objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. A expressão seus agentes, nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano. Sem essa relação de causalidade, como já ficou assentado, não há como e nem por que responsabilizá-lo objetivamente (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 328).

Com o efeito da cultura da transparência, o Estado brasileiro adotou novas legislações que tratam sobre o governo aberto e o dever de informar. Consequentemente, positivada foi a obrigação pública de responder aos questionamentos dos interessados dentro dos prazos constantes em lei, ou seja, os mecanismos de transparência facilitaram a cultura da disseminação de informações públicas e obrigaram o Estado a manter os cadastros atualizados, bem como a tomar medidas que previnam, mais contundentemente, os atos comissivos ou omissivos da administração que venham a causar danos aos administrados, à sociedade e aos partícipes ou interessados da PNRC.

Infringências à legislação, que disciplina o dever de informar, tornam o Estado e/ou seus agentes passíveis de responsabilização penal administrativa, conforme arts. 32¹³⁸, 33¹³⁹,

¹³⁸ Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. § 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no **caput** serão consideradas: I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos. § 2º Pelas condutas descritas no **caput**, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

¹³⁹ Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções: I - **advertência**; II - **multa**; III - **rescisão do vínculo** com o poder público; IV - **suspensão temporária** de participar em licitação e **impedimento** de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e V - **declaração de inidoneidade** para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a

34¹⁴⁰, 37¹⁴¹ da LAI, que punem agentes públicos ou militares que cometam fatos típicos por meio de ações ou omissões que, de alguma forma, impeçam, dificultem, impossibilitem, criem embaraço, modifiquem, subtraíam, destruam, desfigurem, alterem, ocultem, acessem, deixem de atualizar informações que ameacem direitos ou provoquem danos aos interessados, assegurando-se, por óbvio, o Direito à ampla defesa.

A LAI, textualmente, declara as possíveis sanções de advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária ou impedimento de contratar com a administração pública, declaração de inidoneidade como sanções gradativas aos atos que infringem a referida lei contra pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza (art. 33).

Ademais, determina, cabalmente em seu art. 40¹⁴², a designação pelo Estado de autoridades responsáveis pelos atos de assegurar e monitorar o eficiente cumprimento da lei, emitir relatórios periódicos, sugerir, orientar procedimentos normas e ações que tornem eficazes o direito de acesso à informação fidedigna, sem por óbvio, permitir-se qualquer descumprimento ao conjunto de princípios, normas e regras que regem a administração pública

Neste particular, caberia deduzir-se que os agentes integrantes da administração Estatal designados para desempenhar os comandos contidos no artigo 40, já citado, são

reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. § 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias. § 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV. § 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

¹⁴⁰ Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

¹⁴¹ Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos: I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

¹⁴² Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições: I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei; II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

legalmente responsáveis por eventuais danos ao direito dos administrados serem informados com eficácia e eficiência pelo poder público. Por este raciocínio interpretativo, o nexo de imputação exigido nas ações que discutem responsabilidade estaria legalmente determinado, devendo o Estado, caso confirmada a responsabilização dos seus agentes, promover a competente ação de regresso de modo a confirmar e punir as transgressões dos seus funcionários ou gestores em processo administrativo autônomo, ressarcindo-se, quando possível, por intermédio dos demais meios legais.

Polízio Jr (2015, p. 417) adverte que, na Lei nº 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade, no art. 9º, estão elencadas condutas que atentam a probidade na administração, como “não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifestas em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à constituição” (inc. 3), “expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da constituição” (inc. 4).

A jurisprudência vem, há muito, pronunciando-se sobre a importância da informação e dos modos de assegurar seu acesso como base para a participação social e diminuição da corrupção. Assim, pronunciou-se o STF, ao deixar assentado que:

[...] o princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira. Democracia que, segundo a Constitucional Federal, se apoia em dois dos mais vistosos pilares: a) o da informação em plenitude e de máxima qualidade; b) o da transparência ou visibilidade do Poder, seja ele político, seja econômico, seja religioso (art. 220 da CF/1988) (ADPF nº 130/DF. MC. Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, j. 27.02.2008)

Em consonância com a amplitude da legislação que assegura o direito à informação e o dever de informar do Estado, Mota Jr. (2012, p. 1050) afirma que:

Assegurar o acesso a informações públicas é fazer uma democracia mais eficiente, por incentivar e facilitar a participação social, conhecer da *respublica*, aumentar o controle e melhorar o processo decisório da gestão pública. Diminui-se a corrupção, monitora-se a gestão pública e eleva-se a *accountability*.

Disciplinando as práticas dos atores integrantes do Estado, foi sancionada a Lei nº 12.846/2013, que trata sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, determinando que os atos atentatórios aos princípios da administração pública, (dentre eles, o da publicidade e transparência), ou contrários aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, (a

exemplo da adesão soberana ao governo aberto) são passíveis de responsabilização objetiva, conforme a abrangência dos conteúdos normativos dispostos em seus art. 2º¹⁴³, 3º¹⁴⁴ e 5º¹⁴⁵.

A Lei Federal nº 13.303/2016, de abrangência nacional, somou esforços legislativos ao arcabouço jurídico brasileiro, trazendo importantes comandos específicos sobre a responsabilização administrativa, penal e civil do Estado e seus agentes, determinando textualmente a adoção da transparência pública ativa através da divulgação de informações de forma cumulativa e regular, visando combater práticas contrárias aos interesses da administração pública, conforme textualmente foi estabelecido e disciplinado nos seus arts

¹⁴³ As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

¹⁴⁴ A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

¹⁴⁵ Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, **contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. (Grifo Nosso).**

8º¹⁴⁶, 86 § 4º¹⁴⁷, 87¹⁴⁸ § 2º e 88¹⁴⁹ que também está em consonância com o que preceitua a adoção do governo aberto, ao determinar o uso da internet e das novas tecnologias, como forma de divulgação das informações de interesse público, excetuando aquelas que devam ser

¹⁴⁶ Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência: I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos; II - adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação; III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração; IV - elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas; V - elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista; VI - divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional; VII - elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração; VIII - ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III; IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade. § 1º O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput. § 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão: I - estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos; II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil. § 3º Além das obrigações contidas neste artigo, as sociedades de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeitam-se ao regime informacional estabelecido por essa autarquia e devem divulgar as informações previstas neste artigo na forma fixada em suas normas. § 4º Os documentos resultantes do cumprimento dos requisitos de transparência constantes dos incisos I a IX do caput deverão ser publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa.

¹⁴⁷ Art. 86. As informações das empresas públicas e das sociedades de economia mista relativas a licitações e contratos, inclusive aqueles referentes a bases de preços, constarão de bancos de dados eletrônicos atualizados e com acesso em tempo real aos órgãos de controle competentes.[...] 4º As informações que sejam revestidas de sigilo bancário, estratégico, comercial ou industrial serão assim identificadas, respondendo o servidor administrativa, civil e penalmente pelos danos causados à empresa pública ou à sociedade de economia mista e a seus acionistas em razão de eventual divulgação indevida.

¹⁴⁸ Art. 87. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo tribunal de contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando as empresas públicas e as sociedades de economia mista responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição. § 2º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao tribunal de contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

¹⁴⁹ Art. 88. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão disponibilizar para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento, admitindo-se retardo de até 2 (dois) meses na divulgação das informações. § 1º A disponibilização de informações contratuais referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial receberá proteção mínima necessária para lhes garantir confidencialidade. § 2º O disposto no § 1º não será oponível à fiscalização dos órgãos de controle interno e do tribunal de contas, sem prejuízo da responsabilização administrativa, civil e penal do servidor que der causa à eventual divulgação dessas informações.

mantidas, por questão de segredos estratégicos, motivadamente, sob sigilo preconizado e excetuado em lei. Trata-se, portanto, abrangente lei que promove a conduta ética, o combate à corrupção, a responsabilização e a cultura da transparência nas empresas públicas, sociedades de economia mista e, em suas subsidiárias, tanto no âmbito da união, como nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Canotilho (1974, p. 11) advertiu sobre a dinamicidade da responsabilidade civil do Estado, sendo perigosas e insuficientes as abordagens unilaterais em virtude das proximidades entre o Direito Civil e Administrativo. Nos dias atuais, a complexidade se eleva e estas relações se perfazem entre os diversos ramos, civil, consumidor, empresarial, processual, administrativo, constitucional, dentre outros.

Como se percebe, a responsabilidade do Estado e dos seus agentes é instituto dinâmico que reclama evoluções constantes, na medida em que novos direitos e deveres são reconhecidos pelos mesmos. Esta complexidade também se faz sentir no Direito do consumidor, na condução pluri-institucional da PNRC e, conseqüentemente, na respectiva divulgação das informações públicas que lhe são ínsitas e, obrigatoriamente, devem ser divulgadas pelos mecanismos de transparência pública ativa dos diversos entes Estatais, que, em respeito à determinação legal expressa, faz uso da internet e das novas tecnologias como meio de divulgação de informações oficiais.

O diálogo das fontes é a técnica jurídica que permite o uso concomitante das leis. Esta técnica interpretativa promove a unificação sistêmica e coordenada das leis. Para Tartuce (2016, p. 66), “a teoria do diálogo das fontes surge para substituir e superar os critérios clássicos de solução das antinomias jurídicas (hierárquico, especialidades e cronológicos). Realmente esse será o seu papel no futuro”. No mesmo pensar, Chaves & Rosenvald (2015, p. 448), afirmam que:

Em um ordenamento jurídico unitário, já não mais se afigura pertinente resolver os conflitos normativos com bases nas tradicionais distinções entre preferências cronológicas, hierárquicas e de supremacia da lei especial sobre a lei geral. O objetivo do diálogo das fontes é o de qualificar a solução de conflitos pela compatibilização de normas aparentemente antagônicas e não pelo sacrifício de uma perante a outra. Trata-se de uma interpretação integrativa guiada pela tópica. Esse, aliás, o sentido do § 2º do art. 2º da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro (LINDB) ao dispor que a lei nova, quando estabelece disposições gerais ou especiais, a par das já existentes, não renova nem modifica a anterior, mas com ela coexiste. A Constituição Federal confere primazia à tutela da dignidade da pessoa humana. Esse vetor axiológico se materializa na responsabilidade civil com a preferência pela norma que mais guarneça a pessoa da vítima e substancialize o princípio da reparação integral (...) Substitui-se a indevida hermenêutica da concessão de privilégio por uma suposta supremacia do poder público pelo particular pela incondicional supremacia da pessoa humana e a conseqüente opção de resguardo da vítima de danos injustos, em detrimento do ofensor.

Na atualidade, a aplicação da teoria do diálogo das fontes e da constitucionalização dos Direitos Civil e Administrativo faz surgir uma nítida tendência da adoção das teorias da responsabilização objetiva pelos Estados modernos, talvez como consequência dos avanços na adoção da teoria da responsabilização integral pelos Estados, cuja aplicação, no Brasil, encontra amparo no Direito Ambiental.

A responsabilidade civil está em processo de expansão, diz que há um renascimento, por assim dizer, deste instituto jurídico. Esse renascimento é mais visível nas situações concretas em que se prestigiam o respeito aos direitos fundamentais, do qual é exemplo o direito à informação correta fornecida pelo Estado.

Ao tratar sobre as causas justificadoras da eclosão da responsabilidade objetiva, Silva (2016) afirma que:

Com efeito, era imprescindível o oferecimento de um novo standard de pensamento em matéria de responsabilidade civil, de um modelo que pudesse desempenhar mais ampla cobertura para reparação dos danos causados (p. 29). [...] Contudo, é certo que não podemos proclamar que o surgimento e aceitação da ideia de responsabilidade objetiva aconteceram em um só momento, de modo abrupto, assim, neste momento nos parece não só lícito, mas também indispensável que sejam oferecidas as conclusões alcançadas pela doutrina civilista, sobre o alcance da teoria do risco, enquanto fundamento da responsabilização objetiva (p. 31).

Moraes (2006, p. 253) exalta que “a responsabilidade civil deve ser reconhecido o papel de constituir-se como um dos fenômenos sociojurídicos mais importantes da pós-modernidade”. Neste raciocínio, do direito fundamental à informação, corresponde o dever do Estado e seus agentes administrativos informar, guardar, gerir, classificar e publicar as informações públicas de forma eficiente e eficaz.

Na atualidade, os princípios reitores da responsabilidade civil do Estado são o da solidariedade social e o da primazia do interesse da vítima. Pelo princípio da primazia do interesse da vítima, busca-se a reparação dos danos causados pelas condutas que maculam o direito de ser informado e o dever de informar de forma correta.

Infringências a estes regramentos podem justificar a propositura de ações judiciais que tenha por objeto a discussão sobre os atributos da veracidade, atualidade, confiabilidade e autenticidade das informações divulgadas, através do dever estatal da transparência pública. Danos a estes atributos das informações públicas ensejam responsabilidade, conforme previsto na LAI, advindos do descumprimento ao respeito de um direito de natureza difusa, cuja

extensão deve ser sopesada por meio da principiologia, axiologicamente aplicada aos casos concretos.

São também aplicáveis à responsabilidade civil do Estado – e podem ter valia na solução dos casos concretos – alguns outros princípios, tais como: (a) princípio da vulnerabilidade (o cidadão está, frente ao Estado, em posição de vulnerabilidade, razão pela qual deve ser levado em conta essa situação de real desnível); (b) princípio da informação (o Estado tem o dever de bem informar o cidadão, com lealdade e transparência. Salvo naqueles setores – cada vez mais raros, como segurança nacional – em que se impõe o sigilo, a informação deve ser completa, gratuita e útil. **Se a ausência de informação causar dano ao cidadão, a indenização poderá ter lugar**); (c) princípio da segurança (o Estado tem o dever constitucional de prestar segurança aos cidadãos e responde quando falhar no cumprimento desse dever); (d) e princípio do *venire contra factum proprium* (o Estado não pode adotar uma postura contraditória perante o cidadão. Não pode agir em contradição com a legítima expectativa que criou, causando perplexidade e surpresa (CHAVES & ROSENVALD, 2015, p. 1006).

Com a cultura da transparência e do acesso facilitado a informações públicas, viabiliza-se uma melhor instrução e embasamento técnico-jurídico das ações judiciais que buscam a responsabilização do Estado e de seus Agentes por condutas comissivas ou omissivas ligadas à coordenação da PNRC.

O que se defende é que a transparência pública ativa promove a diminuição das assimetrias informacionais de natureza técnica, política, econômica, jurídicas e socioambientais entre os administradores, gestores da política pública, fornecedores, consumidores ou entidades legitimadas para a sua defesa e podem, estas informações, serem estratégicas na resolução de casos e demandas instruídas por ações individuais ou coletivas, que tenham por mérito a responsabilização do Estado, ou daqueles em que, em seu nome, atuem, quando sejam estes omissos ou ajam com negligência, imperícia ou imprudência no trato com a coisa pública, que tergiversem com a condução da PNRC, ou qualquer outra atividade estatal.

Estas informações públicas, após a adoção do compromisso internacional do governo aberto, mesmo sendo disponibilizadas por meio da internet, preservam a condição de serem oficiais, com presunção jurídica relativa de validade, fidedignidade e veracidade, constituindo-se em espécie de provas presumivelmente válidas no processo de responsabilização. Tal presunção somente é afastada quando a administração pública ou seus agentes conseguem comprovar, incidentalmente no processo, a falsidade das provas acostadas aos autos, conforme regulado nos arts. 430 a 433¹⁵⁰ do Código de Processo Civil.

¹⁵⁰ Art. 430. A falsidade deve ser suscitada na contestação, na réplica ou no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da intimação da juntada do documento aos autos. Parágrafo único. Uma vez arguida, a falsidade será resolvida como questão incidental, salvo se a parte requerer que o juiz a decida como questão principal, nos termos do inciso II do art. 19. Art. 431. A parte arguirá a falsidade expondo os motivos em que funda a sua pretensão e

Ressalta-se que as informações oficiais também são aceitas como bem intangível de consumo, que oportuniza o controle social na condução de políticas públicas através do livre acesso a informações administrativas com presunção relativa de veracidade e legitimidade. “Isto significa exatamente que, dentro do Estado Social, o exercício do direito de informar deve ser revestido dos atributos de verdade, transparência e imparcialidade” (CARVALHO, 2003, p. 193).

Quaisquer destes atributos, quando feridos, podem causar danos de natureza difusa, ensejando a faculdade de se judicializar os atos comissivos ou omissivos da administrativa por meio da interposição de ações que busquem a responsabilização do Estado e/ou dos seus agentes administrativos.

As informações da transparência ativa também facilitam a identificação das autoridades que, com suas condutas, perpetraram danos aos interessados no ressarcimento almejado por meio das ações de responsabilização, na medida em que ao tempo de sua divulgação fica registrada a autoridade pública responsável pelo dever de informar, facilitando o nexo de imputação, como requisito indispensável à correta identificação dos legitimados a figurar no polo passivo neste tipo de ação processual.

Há litígios processuais em que o Estado vem, costumeiramente, defendendo-se nas ações que buscam satisfazer interesses dos consumidores, administrados ou usuários do serviço público alegando a teoria da reserva do possível. Nestas situações específicas, o acesso às informações públicas podem também ser cruciais para o deslinde da causa, vez que, tais informações, podem confirmar ou afastar, com contumácia, a alegada ausência de recursos ou razoáveis condições fáticas de atendimento aos pleitos dos interessados.

Portanto, na atualidade, o dever de informar, o direito de ser informado e de ter acesso à transparência pública, torna-se, cada vez mais, fundamental como condição prévia para o êxito da pretensão legítima de responsabilização do Estado e seus agentes, quando da ocorrência de danos difusos à sociedade ou aos administrados pela má condução das políticas públicas, dentre elas a PNRC.

os meios com que provará o alegado. Art. 432. Depois de ouvida a outra parte no prazo de 15 (quinze) dias, será realizado o exame pericial. Parágrafo único. Não se procederá ao exame pericial se a parte que produziu o documento concordar em retirá-lo. Art. 433. A declaração sobre a falsidade do documento, quando suscitada como questão principal, constará da parte dispositiva da sentença e sobre ela incidirá também a autoridade da coisa julgada.

O STF não vem fazendo distinção entre a relevância da licitude ou ilicitude do ato estatal para a responsabilidade civil do Estado. Sabe-se que, na legislação brasileira, tanto os atos lícitos quanto ilícitos podem dar ensejo à reparação. Nesta direção, o STF afirmou que:

A consideração no sentido da licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa é isto: sofrendo o particular o prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais (STF, RE 116.685, RDA, v. 190, p. 195).

Noutro julgado, o STF julgou que “o risco administrativo, portanto, não raro decorre de uma atividade lícita de absolutamente regular da administração, daí o caráter objetivo desse tipo de responsabilidade, que faz abstração de qualquer consideração a respeito de eventual culpa do causador do dano” (STF, RE 262.151, Rel. Min. Joaquim Barbosa).

Ora, a condução das políticas públicas se perfaz por atos e decisões dos atores administrativos como atividade regular, comum e precípua do Estado. Esta conclusão torna factível a responsabilização dos gestores das políticas públicas, dos responsáveis pelo dever de informar e do próprio Estado, por qualquer dos seus entes federados ou integrantes da administração direta, indireta ou fundacional, inclusive por atos omissivos.

Acerca da natureza da responsabilidade objetiva nos atos comissivos do Estado não mais existem polêmicas doutrinárias, mas, quanto aos atos omissivos do Estado Humenhuk (2016, p. 103), registra controvérsias na doutrina, entretanto reconhece que há expressiva corrente doutrinária que não faz distinções entre atos omissivos ou comissivos, afirmando que há responsabilidade objetiva mesmo nos atos omissivos, dizendo que se aplica:

A responsabilidade objetiva do Estado indistintamente para os atos omissivos, fundamenta-se somente na interpretação direta do art. 37, § 6º, da CF/88. Em linhas gerais, defendem ser a responsabilidade do Estado por conduta omissiva regida pela teoria do risco administrativo, oriunda do referido dispositivo constitucional. O argumento utilizado é de que a conduta omissiva estatal não pode ser *condição*, mas sim causa, pois esta é todo fenômeno capaz de produzir um poder jurídico pelo qual alguém tem o direito de exigir de outrem uma prestação [de dar, de fazer, ou de não fazer]. Para Tepedino, “não é dado ao interprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando de legislador constituinte – *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. Ao consagrar a responsabilidade objetiva para os atos da administração pública, a CF/88 acabou por alterar inteiramente a dogmática da responsabilidade nesse campo, com bases em outros princípios axiológicos e normativos (dos quais se destaca o da isonomia e o da justiça distributiva).

No caso específico da condução da PNRC, o que se aborda são demandas e conflitos que pertinem ao Estado, aos entes regulados e/ou aos integrantes do mercado de consumo. Exemplificativamente, podem-se analisar situações em que o Estado alega a ocorrência de caso

fortuito ou força maior quando em verdade, os mesmos poderiam ser afastados por relatórios ou documentos que comprovem o contrário, a exemplo de quando os fornecedores de energia elétrica são demandados por frequentes quedas de energia ou oscilações de corrente elétrica e alegam que tais ocorrências se devem às fortes chuvas havidas numa determinada localidade, quando na realidade o consumidor comprova, por meio de relatórios ou informações publicizadas, que os índices pluviométricos permanecem os mesmos ou até inferiores a regularidade e incidência de chuvas da região. Nesta situação específica, a agência reguladora pode já ter sido demandada por consumidores ou por instituições associativas que os defendam, demonstrando que as alegações de caso fortuito ou força maior são improcedentes já que tais serviços devem manter regularidade de fornecimento e que as frequentes ocorrências de suspensão e/ou oscilação deste serviço prioritário não provém das intempéries declaradas, mas de omissões ou da falta de manutenção ou de investimentos da concessionária, falta de fiscalização da agência reguladora ou quiçá pelo simples e esperado aumento de demanda.

As excludentes de responsabilidade, fato de terceiro e o fato exclusivo da vítima, são situações em que o Estado alega que as condutas do outro agente causador do dano, de terceiro ou do próprio demandante, afastam o nexos de causalidade, da conduta lesiva. A exemplo da situação em que o Estado tenha liberado o uso de determinada substância ou medicamento e que se constate no futuro que esta substância vem causando efeitos colaterais em seus usuários, no entanto, o Estado alega que o mau uso por parte do demandante ou a prescrição de quantidade indevida por profissionais, deu causa aos efeitos danosos, todavia, o demandante comprova por meio de informações publicadas nos sites oficiais de instâncias governamentais que, a ocorrência de danos não está apenas circunscrita à pessoa do demandante ou a um pequeno grupo de usuários que tiveram prescrição por profissional habilitado. Nesta situação hipotética, os relatórios de transparência ativa podem determinar que muitos são os afetados pela liberação indevida de tais substâncias, afastando ou elidindo a alegação de culpa de terceiros ou exclusiva do próprio demandante.

Questão tortuosa é a prova do nexos de causalidade entre a ação ou omissão do dano. Neste sentido, as informações disponibilizadas regularmente pelos mecanismos de transparência pública ativa facilitam a argumentação e a prova da omissão do agente ou das ações perpetradas que causem dano aos beneficiários da PNR. Cabe asseverar que os relatórios, dados, estatísticas, boletins, são documentos oficiais e que, portanto, em tese, presumivelmente, não carecem de comprovação por virem acompanhados de presunção de fé pública. Ora, este tipo de informação estratégica facilita a árdua produção de provas que materialize a configuração do dano por meio da facilitação do acesso a informações de natureza

pública regularmente produzidas, e que, sem elas, tornavam esta ação muito mais difícil para o autor do processo de reparação, uma vez que sem a positividade advinda da lei da transparência, o Estado, valendo-se da antiga cultura do segredo, dificultava ou impedia o acesso a essas informações estratégicas, tornando praticamente impossível a comprovação documental do dano.

O STF já se pronunciou no sentido de não haver benefício de ordem quanto à ação de responsabilização ser proposta, primeiramente, contra o Estado ou em face do agente administrativo. Desta forma, faculta-se a liberdade da vítima decidir livremente encaminhar a pretensão de responsabilização, unicamente contra o Estado ou contra o agente administrativo, ou simultaneamente contra ambos (STF, RE 99.214, Rel. Min. Moreira Alves).

Aprimorando este entendimento, que propugna a liberdade de propositura da ação de responsabilização contra o Estado e seus agentes, individual ou simultaneamente considerados, sem benefício de ordem, Chaves & Rosenvald (2015, p. 1022-1023), faz referência a diversos doutrinadores, dizendo que:

Defendemos que o cidadão é livre pra propor ação, seja contra o Estado seja contra o agente público, ou se preferir, contra ambos. Marçal Justen Filho, na mesma linha pondera que “não há obstáculo a que o particular promova a responsabilização civil do Estado concomitantemente com a do agente estatal”. Aguiar Dias, no mesmo sentido frisava: “Estabelecida expressamente, ou não, a responsabilidade do funcionário existe sempre e é solidária com o Estado”. Se é solidária, a vítima é livre para escolher contra quem promove a ação. Atualmente a tendência jurisprudencial parece ser no sentido da possibilidade de propor a ação contra quem a vítima escolher. (contra o Estado, contra o autor do dano ou conta ambos). O STJ afirma explicitamente que é questão pacífica por lá (STJ. REsp 687.300, Rel Min Luiz Felipe Salomão, 4ª Turma, DJ 24/8/2010. Precedentes; Resp 731.746 DJ 5/8/2008).

Por fim, a transparência pública ativa, que fere os princípios da administração, pode ensejar a propositura de ações pelos envolvidos nas relações de consumo que busquem responsabilização objetiva do Estado e seus agentes, pela conjunção das diversas fontes normativas ou principiológicas que passaram a integrar o sistema jurídico brasileiro nos últimos anos, tanto por legislações nacionais quanto por compromissos internacionais inseridos no sistema jurídico Brasileiro.

4.6 A Transparência Pública Ativa e a Judicialização da PNRC

Como visto anteriormente, a PNRC encontra-se com elevado índice de litigiosidade, como já comprovado na análise dos dados estatísticos, apontado no item anterior,

que versam sobre a transparência ativa do CNJ, no seu relatório “justiça em números”, regularmente divulgados em atendimento aos comandos legais, que assim o determinam.

Pela análise das estatísticas inerentes à demanda processual, relativa às relações jurídicas de consumo, em trâmite no poder judiciário, que são tuteladas pelo Direito do Consumidor, percebe-se que a judicialização da PNRC é um fato, estatisticamente, comprovável.

Cabe, agora, analisar se as informações divulgadas pela transparência ativa das instituições federais, encarregadas pela condução da PNRC, e os seus respectivos trabalhos administrativos e institucionais de atendimento às demandas dos consumidores, estão sendo influenciados por estas informações públicas que refletem seus respectivos desempenhos e se estão, de alguma forma, impactando ou refletindo na judicialização desta política de Estado.

Inicialmente, cabe apontar que as demandas registradas pelos atendimentos dos PROCONs do Brasil, vinculados ao SINDEC e também pela plataforma digital consumidor.gov.br, são quantitativamente expressivos e diversificadas e, historicamente, concentram-se em setores específicos da economia, cuja relevância financeira é inequívoca.

É significativo lembrar que, no SINDEC, no período de 2011 a 2016, o número de demandas foi de aproximadamente 13.807.350 milhões de atendimentos e os setores econômicos mais demandados foram telefonia, bancos, TVs por assinatura, energia elétrica, água/esgoto e móveis. Já na plataforma digital consumidor.gov.br, cuja atualização de dado se dá em tempo real, no período de 2014 a 2016, o número total de reclamações foi de aproximadamente 509.997, sendo que os setores econômicos mais demandados foram operações de telecomunicações, bancos, financeiras e administradora de cartões, comércio eletrônico e banco de dados e cadastro de consumidores.

No histórico de demandas, analisadas no capítulo dois, por estes sistemas de atendimento, conciliação e mediação de conflitos de consumo, detectou-se que, em ambos, (SINDEC e consumidor.gov.br) e seus respectivos relatórios de transparência ativa, apontam, estatisticamente, elevados índices de conciliação prévia destas demandas singulares das relações de consumo no Brasil.

No SINDEC, o índice médio de solução prévia de conflitos, no período de 2013 a 2016, foi de, aproximadamente, 78% de sua demanda. No consumidor.gov.br, o índice médio de solução, publicado para o mês de dezembro de 2016, foi de 80,3%, com um percentual de reclamações respondidas pelas empresas cadastradas à plataforma digital de 99,6%, com prazo

médio de resposta de 6,3 dias e nota média de avaliação dos serviços da plataforma de 3,3%, numa escala que vai de 1 a 5¹⁵¹.

Ora, tais índices de resolução prévia de conflitos indicam a comprovação do argumento aqui defendido, qual seja, o de que a diminuição dos elevados índices de litigiosidade, que, certamente, também poderiam ser facilmente judicializados, cronificariam ainda mais a baixa resolutividade do judiciário e o tempo estimado para efetiva prestação jurisdicional, abarrotando a extensa pauta de processos que tratam sobre o Direito do Consumidor.

A possibilidade de mais judicialização das relações jurídicas de consumo elevaria a conflituosidade e os desequilíbrios econômicos, jurídicos e sociais que compõe um dos objetos de trabalho dos que integram as instituições federais responsáveis pela condução da PNRC. Tais desequilíbrios implicam a perpetuação de conflitos que também tergiversa a esfera socioambiental, vez que a justiça socioambiental engloba as estratégias das Políticas Públicas que abrangem lutas históricas contrárias à acumulação indevida de capital ou de práticas que possam pôr em risco o ambiente natural a exemplo do que ocorre com as demandas, em que o que se discute são vícios ou defeitos de produtos ou serviços que circulam no mercado de consumo e tenham potencial de afetar a incolumidade dos consumidores.

Entenda-se, previamente, que consumir é vital ao bem-estar do ser humano, porém, esta ação consumerista deve, essencialmente, observar os limites da natureza, já que a humanidade é circunscrita pela vulnerabilidade, finitude ou escassez dos recursos naturais, assim adverte Araújo e Vettorazzi (2010, p. 110), ao alertar que:

A relação entre consumo e meio ambiente é intrínseca, pois tudo o que consumimos, de uma forma ou outra, provêm de recursos naturais ou a partir da utilização destes. O ato de consumir é inerente à natureza humana; consumir é fazer parte da cadeia trófica e consequentemente significa depender da natureza. Neste sentido, a proliferação de novas tecnologias gera novas formas de trabalho e, em consequência, novas formas de consumo. Esta cadeia, por sua vez, produz mudanças na sociedade, no consumo e na natureza, transformando, por fim, os objetos em bens de consumo e, paralelamente, cria novos problemas ambientais. Assim, os problemas ambientais causados pelo homem decorreram, sobretudo, do modo como as sociedades se apropriaram, usaram, destinaram e transformaram os recursos naturais. (ARAÚJO e VETTORAZZI 2010, p. 110)

A questão crucial, que se insere neste contexto, é a de que o arcabouço jurídico estatal, permeado pela incidência do fenômeno da Sociedade de Consumo, não pode se abster do disciplinamento das repercussões e externalidades que estes processos de trocas e aquisições

¹⁵¹ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>. Acesso em: 25 jul. 2017.

possam causar ao meio ambiente, a economia, a própria sociedade, nem tão pouco deixar de garantir formas e meios de consolidar a promoção do acesso à justiça que, celeremente, equacione, apazigue, dirima ou componha os conflitos de natureza jurídica ou socioambientais.

O acesso a produtos e serviços, assim como a sua disponibilização no mercado de consumo, exige o acompanhamento do Estado e dos demais envolvidos pelo ato de consumir, que se inicia no processo de produção, continua no transcurso da comercialização e aquisição e se última nas etapas características do pós-consumo, que contempla a adoção da cultura da transparência em todas as suas etapas.

Este é um processo complexo que deve ser permeado em sua integralidade por condutas éticas que abranjam tanto a sociedade quanto os governos e os empresários ou fornecedores. Daí a exigência de que o Estado informe aos cidadãos e a sociedade sobre a condução das Políticas Públicas, especialmente aquelas que promovam a efetividade dos Direitos Difusos como assim são os Direitos ao consumo e ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, este também é o pensamento de Araújo e Vettorazzi (2010, p. 12), ao constatar que:

[...] Sem dúvida, é dever do Estado implementar políticas públicas que assegurem a efetividade do cumprimento da defesa do meio ambiente, bem-estar social e da defesa dos direitos difusos, conforme determina a Constituição Federal de 1988. Entretanto, é também dever da iniciativa privada, a partir de uma nova postura dos fornecedores, que devem adotar políticas empresariais de responsabilidade socioambiental, e principalmente dever do cidadão-consumidor, que, por intermédio da educação ambiental desde os primeiros anos de vida (idade em que o ser humano está mais suscetível a absorver informação e moldar seu comportamento), deverá criar uma nova mentalidade, despertando consciência para a necessidade do consumo consciente, sempre em respeito à preservação ambiental, adotando postura responsável, consumindo de forma a causar o menor impacto possível ao meio ambiente, e que o ciclo de vida do produto ou serviço adquirido respeite, acima de tudo, a sustentabilidade ambiental. O consumidor-cidadão é uma peça-chave na solução do problema que ora se apresenta, mas para que seu papel possa ser exercido de forma consciente e plena, faz-se necessária a existência de duas premissas: a educação e consciência ambiental e o acesso à informação ambientalmente qualificada, de maneira que tal informação lhe permita exercer de forma plena seu direito de escolha, optando por consumir produtos e serviços cuja origem seja de fornecedores socioambientalmente responsáveis.

Há, neste caso, uma confluência dos valores promovidos pela Política Nacional das Relações de Consumo com a Política Nacional de Meio Ambiente, já que, preocupar-se com as etapas provenientes do pós-consumo, passou a ser imprescindível para que a sociedade continue a se relacionar com menos conflituosidade e se evite o agravamento das condições socioambientais das gerações atuais e futuras, de acordo com o que pondera Dias (2002, p. 73), ao dizer que:

A responsabilidade pós-consumo tem por objetivo comprometer os fabricantes com a responsabilidade pelo ciclo global de vida dos seus produtos. E complementa o raciocínio ao dizer que os fabricantes são responsáveis pelo destino final ambientalmente correto dos produtos/mercadorias mesmo após o uso pelo consumidor. Essas colocações estão respaldadas pela Política Nacional do Meio Ambiente, o que significa dizer que todos nós (governantes e sociedade civil) temos o compromisso de nos informar e cobrar condutas gerenciais sobre o destino dos produtos que descartamos diariamente e que comumente chamamos de resíduos sólidos.

Agregando a este raciocínio, percebe-se que o desenvolvimento, ecologicamente equilibrado, que se busca como preceito constitucional, também está relacionado com a defesa do consumidor e a promoção da justiça socioambiental, que são impactados pela excessiva litigiosidade inerente aos processos de consumo.

A opção pela propositura de ações judiciais, ante aos métodos de resolução administrativa dos conflitos, requer por parte de quem as promove, um processo de reflexão prévia, já que os efeitos destes litígios prorrogam-se pelo tempo esgarçando o tecido social com relações econômicas permeadas por situações jurídicas de custos financeiros elevados, que poderiam ser suprimidos pela cultura do diálogo, difundindo-se o uso das técnicas de mediação e conciliação de conflitos, enfrentando-se o recrudescimento da litigiosidade e judicialização das relações consumeristas.

Dentre as formas de promoção da conciliação e mediação prévia de conflitos da PNRC, citam-se as ações promovidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública que, inclusive, colaboram com a missão precípua do judiciário de incentivar e promover a adoção da cultura do diálogo. Estas ações conduzidas pela SENACON chegam a compor, previamente, mais de 77,8% das demandas anuais atendidas pelo SINDEC, de modo que, quando se analisam os resultados da plataforma governamental consumidor.gov.br, chega-se a obter uma média mensal de reclamações solucionadas de 80,3%, diminuindo-se, conseqüentemente, os nefastos efeitos da excessiva judicialização e ajudando para que não se prolonguem o indesejável crescimento da litigiosidade das relações jurídicas de consumo no Brasil¹⁵².

Esta política pública tem relevante papel na busca pela harmonização da ordem econômica, socialmente colaborando com as exigências de promoção de um Estado democrático de Direito, por promover a célere pacificação de conflitos no meio social.

Desta forma, as informações publicizadas pelas instituições federais, em respeito às exigências legais de transparência ativa, contribuem para o conhecimento, estudo e

¹⁵² Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>.

planejamento de ações corretivas que melhorem a harmonia econômica, diminuam os conflitos no meio social, que são inerentes aos mercados de consumo e promovam a melhor eficácia das regras e princípios tutelados pelo Direito do Consumidor.

Há de se promover a cultura do diálogo e maior colaboração institucional entre as agências reguladoras, Banco Central, SUSEP e CADE com maior integração dos seus mecanismos de transparência ativa com os objetivos concernentes à condução da PNRC.

CONCLUSÃO

O Direito à Informação é reconhecido como direito fundamental ao desenvolvimento da sociedade e ao livre exercício da cidadania. Desta forma, as legislações vêm reconhecendo a importância desse Direito, a exemplo do que ocorre no Brasil com a promoção dos mecanismos de transparência ativa e governo aberto na gestão pública.

O Estado Democrático de Direito exige o aprimoramento dos mecanismos de transparência dos órgãos governamentais e dos gestores encarregadas da implantação e desenvolvimento das políticas públicas.

O Direito e a Administração Pública atualmente preconizam o desenvolvimento e estímulo aos mecanismos de transparência e controle social como objetivos essenciais a serem perseguidos pelas democracias participativas, especialmente quando promovem a divulgação de informações de interesse coletivo, público, social ou individual, desde que não violem direitos dos particulares ou exponham a sociedade ou o próprio Estado a riscos inerentes à sua divulgação.

A transparência pública pode ser ativa, passiva ou proativa. Dir-se-á ativa, quando a gestão pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, principalmente quando o faz por meio da internet ou pelos mecanismos aceitos pelo governo aberto em cumprimento estrito da lei de acesso à informação. Dir-se-á passiva, quando responde aos questionamentos ou pedidos de informação direcionados ao governo e emitidos pelos interessados ou integrantes da sociedade também em conformidade com a Lei nº 12.527/2011. Já o conceito de transparência pública proativa está associado à adesão mais amadurecida da cultura da transparência, nesta situação o Estado se antecipa às demandas e divulga informações extrapolando as exigências determinadas na lei que regulamenta a vigência da transparência pública no Brasil.

Estudar os mecanismos de divulgação de informações oficiais que integram o modo de gestão pública e que viabilizam o conceito de transparência ativa das instâncias federais que integram a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) justificam os esforços despendidos nesta pesquisa, especialmente quando também se fez uma revisão doutrinária sobre as principais correntes que tratam sobre o atual e polêmico tema da transparência pública ativa, correlacionando-o com a promoção eficaz dessa essencial e estratégica política pública para o desenvolvimento econômico da sociedade e do Estado brasileiro.

A Política Nacional das Relações de Consumo foi instituída por meio do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e é coordenada em nível federal pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ), mas enquanto política de Estado é desenvolvida por diversas instituições que compõem a estrutura federal, estadual e municipal de poder.

O foco deste estudo foram as principais instituições federais que, de forma regular e periódica, divulgam documentos oficiais e informações estatísticas que atendem a legislação que trata sobre o Direito à Informação, versa sobre as relações de consumo no Brasil e que se perfaçam por mecanismos que materializam e cumpram com as exigências da transparência pública ativa das instâncias administrativas que integram a União, inclusive aquelas que o fazem por meio da divulgação através de dados abertos.

A Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) tem como um dos seus objetivos a transparência e harmonia das relações de consumeristas e como um dos seus princípios, a harmonização dos interesses dos seus partícipes, ou seja, a compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica contidos no art. 170, da CF/88, no próprio CDC e na legislação que dispõe sobre o direito de acesso à informação positivada na LAI.

O Código de Defesa do Consumidor determina que o Estado promova educação e informação de fornecedores e consumidores e, simultaneamente, preconiza a ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo, a simultaneidade em que assegura que as informações inerentes aos conflitos, demandas e reclamações de consumo sejam publicadas via internet como mecanismos de transparência pública ativa preconizada pela LAI.

Em 2011, o Brasil participou da iniciativa internacional pioneira, que, em conjunto com outros sete países, viabilizaram a criação do *Open Government Partnership* – Governo Aberto - objetivando promover mundialmente a transparência pública por meio de dados abertos que se utilize de licenças tecnológicas que não inviabilize o livre acesso e manuseio dessas informações pelos interessados. Esta decisão política fez implantar a cultura dos dados abertos nos relatórios e atividades de gestão das instâncias federais responsáveis pela condução direta ou indireta da política nacional das relações de consumo, sendo o Brasil recentemente reconhecido por ocupar o decimo primeiro lugar no *ranking* mundial de transparência pública.

Na forma democrática de governo social, os consumidores podem, estrategicamente, beneficiar-se da implantação e utilização dos mecanismos de transparência pública, já que são, indubitavelmente, parte ativa do processo de construção da democracia e

indispensáveis à evolução sucessiva de políticas voltadas ao disciplinamento e sustentabilidade das relações de consumo.

Este dinâmico processo econômico, jurídico, social e, eminentemente participativo, prescinde da implementação e eficácia contínua do Direito de Acesso à Informação, que, por sua vez, exige que os integrantes do mercado de consumo, especialmente os consumidores, desenvolvam uma conduta de participação mais ativa e articulada, indispensáveis ao monitoramento destas políticas públicas, aprendendo, cada vez mais, a se utilizar, habitual e costumeiramente, das TICs, da internet, das redes sociais e diversos meios informáticos de disseminação dessas estratégicas informações públicas e governamentais.

Na tese ora desenvolvida, identifica-se que o art. 7º do CDC, combinado com o seu art. 44, já albergavam a ideia da transparência pública ativa que foi positivada e regulamentada com o advento da LAI e demais legislações que asseguram o direito de acesso às informações no Brasil, a exemplo da adesão soberana do Brasil ao compromisso internacional de aderir e implementar o governo aberto na gestão pública.

Entende-se que o SINDEC é um sistema importantíssimo para a parametrização das estatísticas e acompanhamento das demandas de consumo e tem elevado índice de resolubilidade chegando a quase 80% de eficácia na conciliação prévia de conflitos, servindo de parâmetro técnico para as decisões dos operadores encarregados pela condução da PNRC, que embora não impeçam os elevados índices de judicialização, contribuem decisivamente para que estas demandas não se somem às que são levadas ao judiciário, cronificando ainda mais a litigiosidade desta Política pública.

Reconhece-se que a plataforma consumidor.gov.br está em consonância com a prestação de serviços que se espera de um governo digital e vem sendo, progressivamente, implantado na cultura organizacional das instituições federais reguladoras das relações de consumo. Entretanto, esta plataforma oficial de atendimento e mediação de conflitos pode ter sua implantação mais acelerada vez que contribui decisivamente para o acesso aos meios administrativos que auxiliam pela internet mais de 80% das reclamações recebidas, o que também favorece a mitigação dos efeitos danosos advindos da excessiva judicialização ao permitir a composição de forma transparente os litígios, valorizando as formas dialogadas e conciliadoras que geram estatísticas e parâmetros de resolutividade para aos integrantes do mercado, quer sejam eles fornecedores, consumidores, terceiros interessados ou órgãos oficiais de fiscalização e regulação do Estado, publicados em tempo real e servindo como meio digital de transparência pública ativa.

Aponta-se que a plataforma consumidor.gov.br pode ser, simultaneamente, instalada e acessada em repartições públicas e nos PROCONs e conviver, harmonicamente, com o SINDEC complementando os tipos de atendimentos já prestados pelos profissionais do PROCONs, liberando recursos humanos para as atividades de fiscalização do mercado de consumo.

Registra-se que o crescente número de *recalls* evidenciados nos relatórios de transparência pública ativa da SENACON, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil, vem tendo um baixo índice de aderência dos consumidores de produtos e serviços de menor valor aquisitivo, o que não exclui o potencial de riscos e danos à saúde ou incolumidade da população, apontando-se para a necessidade de maior fiscalização e controle do número de chamamentos, trocas e serviços efetivamente realizados pelos que acionam o mecanismo de *recall*.

Depreende-se que os diversos sistemas de gestão e transparência pública da PNRC, a exemplo do SINDEC e do consumidor.gov.br, além de inovadores, foram desenvolvidos com tecnologias próprias que atendem às necessidades e diferenças econômico-sociais de um país de dimensões continentais como o Brasil e inclusive, capaz de servir de modelo de atendimento e plataforma digital voltados à composição prévia de conflitos de consumo que poderá ser replicado, implantado ou adaptado noutros países, em especial da América do Sul, processo de internacionalização que já vem ocorrendo.

Foram apresentadas as estatísticas de atendimento das Agências Reguladoras cujos valores são muito importantes para a atividade regulatória destas agências. Ademais, o elevado número de atendimentos feito por estas instituições contribui para a conscientização dos direitos e deveres dos consumidores e não deixam de servir como fortes indicadores do grau de litigiosidade que permeia as relações de consumo no Brasil, especificamente aquelas provenientes de atividades reguladas por estas agências federais, que se perfaz em setores estratégicos da economia.

Embora se constatem elevadas taxas de resolutividade nos mecanismos de Transparência Pública Ativa da PNRC estas não são suficientes para impedir a judicialização das relações de consumo, isto pela diversidade de agentes envolvidos.

Verificou-se que o Banco Central não presta atendimentos voltados à conciliação de conflitos entre os consumidores e bancos oficiais e particulares. Serve apenas para registro de denúncias e queixas dos consumidores quanto às atividades fiscalizadoras dos bancos e consórcios que transgridam a legislação em vigor. Entretanto, há registros e indicações de que o Banco Central vem instruindo os consumidores a se utilizarem da plataforma digital

consumidor.gov.br, como forma eficaz para resolução prévia e mediada de conflitos de consumo, reforçando a ideia de que é possível maior sincronia de ações articuladas entre as diversas instituições que integram a estrutura federal de governo com os sistemas inovadores de transparência pública e gestão da PNRC.

Constatou-se que as cartas de serviços, embora implementadas, não vem sendo regularmente atualizadas, mesmo existindo legislações que assim o determinam. O portal GESPÚBLICA não dispõe das cartas das agências reguladoras, embora o devesse. Isto demonstra que falta articulação institucional para que este singular instrumento de informação e transparência pública ativa dos serviços disponíveis à população fosse efetivamente útil.

Espera-se que, com a vigência da Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos, a carta dos seus respectivos serviços seja celeremente implementada nas instituições das três esferas de governo, transformando-se num poderoso instrumento de divulgação e transparência pública ativa da administração brasileira, agora positivado em lei que define o que vem a ser usuário dos serviços públicos, sistematiza, estimula e determina a escuta das suas manifestações, sugestões, reclamações, elogios e queixas, para a efetiva concretização do direito de ser ouvido e informado sobre os serviços prestados pelo diversos órgãos e instâncias que integram a administração do Estado.

A elevada litigiosidade foi, estatisticamente, comprovada quando se analisaram os relatórios de transparência ativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que se encontra com as pautas inerentes a conflitos regulados pelo direito do consumidor abarrotadas nas instâncias dos juizados especiais e respectivas turmas recursais. Na segunda instância, os assuntos relacionados a litígios, que envolvem o direito do consumidor, ocupam a quarta colocação, o que somente confirma que a PNRC está envolta por alarmante litigiosidade e elevado grau de judicialização.

Advirtam-se para a importância estratégica da divulgação regular dos relatórios da Justiça em Número pelo CNJ, tornando públicos os resultados e gargalos do poder judiciário, que exige ações corretivas no sentido de melhorar sua eficiência, sabendo-se, previamente, que sobre este poder republicano também recai o dever de decidir sobre a conflituosidade advinda da judicialização das relações de consumo, por serem direitos garantidos constitucionalmente.

São incontestes as mudanças que as legislações sobre transparência pública estão promovendo pelo mundo e, em especial, nos países que adotaram legislações específicas que disciplinaram o exercício do Direito de acesso à informação, a exemplo do Brasil, quebrando-se o paradigma das informações intransparentes e sem a diafaneidade que a condução dos

governos e da coisa pública naturalmente exige. Estes acessos facilitados à informação pública, por meio do uso e avanço contínuo da tecnologia e dos mecanismos próprios dos dados abertos, estimulam e facilitam o exercício do controle social, o papel da imprensa investigativa, a criação de soluções tecnológicas voltadas aos problemas revelados pelos dados e informações publicizados pela transparência pública ativa, passiva e proativa. Sendo importante destacar que as informações inicialmente divulgadas pela transparência pública passiva, quando de interesse público, devem retroalimentar as informações divulgadas pela transparência pública ativa, evitando-se o retrabalho que as mesmas perguntas sejam feitas reiteradamente e novamente elucidadas pelas equipes administrativamente responsáveis por responder aos interessados.

Diante das inafastáveis e expressivas determinações contidas na legislação em vigor, que preconizam a implementação dos mecanismos de transparência e acesso às informações sobre as políticas públicas, este trabalho se revestiu como um grande desafio, porque, em face da atualidade dos temas, inexistem publicações, ou mesmo outros estudos detalhados e focados na transparência ativa da PNRC, que se correlacionem com a judicialização destes conflitos, com a excessiva litigiosidade e com a perpetuação por longos períodos de conflitos que terminam por impactar negativamente na realidade socioambiental, uma vez que estes longos conflitos elevam o grau de descrença dos fornecedores e consumidores nos produtos e serviços que integram o mercado de consumo, além de promoverem instabilidade social e econômica pela incredulidade ou ceticismo nos mecanismos extrajudiciais ou judiciais de solução de conflitos, o que por vezes os leva a novamente consumir e a mais uma vez impactar sobre o meio ambiente.

Conclui-se que há que se promover, com mais contumácia, determinação e celeridade, novos e mais eficientes mecanismos de diálogo e solução prévia de conflitos que diminuam a judicialização dos litígios de consumo. O uso das tecnologias de comunicação e informação precisa ser rapidamente aprimorado neste específico sentido, promovendo-se uma maior segurança jurídica, para os que fornecem e mais estabilidade para os que consomem. Afinal, os elevados custos da judicialização terminam por ser integrados aos produtos e serviços, encarecendo-os, tornando-os economicamente menos acessíveis aos consumidores.

O Estado, a Sociedade e o Meio ambiente são impactados pelo uso predatório dos recursos naturais voltados ao consumo. Se existem políticas públicas de Estado, voltadas ao desenvolvimento harmonioso das relações de consumo, equacionando-se tais práticas ao uso responsável dos recursos naturais, não se justificam práticas comerciais, publicitárias ou

contratuais que desrespeitem os valores ambientais que são promovidos através da Política Pública Nacional do Meio Ambiente- PNMA.

A transparência pública é uma imposição legal, social e econômica para todas as esferas administrativas que conduzem políticas públicas, por viabilizar o Direito à Informação e às condições mínimas de se promover a justiça na medida em que os diversos integrantes das relações de consumo: fornecedores, consumidores e gestores públicos das diversas políticas públicas, são informados sobre as decisões, conflituosidade e desafios que circundam estas relações político-jurídico-econômicas e socioambientais, sabendo-se que, constitucionalmente, se deve primar por sua intrínseca harmonia, por mais desafiador que o seja.

A cultura da transparência pública preconizada pela LAI vem se alastrando e tornando-se mais efetiva nas diversas legislações e práticas governamentais adotadas pelo Brasil, sendo imprescindível ao combate à corrupção e a adoção de novas práticas e responsabilização do Estado e seus agentes, a exemplo do que preconiza a adesão ao governo aberto, da lei 13.303/2016 e da lei 13.460/2017, dentre outras.

Confirmou-se, doutrinaria e jurisprudencialmente, ser possível a responsabilização dos agentes e atores administrativos responsáveis pela condução da PNRC, sendo esta árdua tarefa processual estaticamente facilitada pela divulgação das informações públicas de transparência ativa que podem afastar, confirmar ou negar o nexo de causalidade quanto a imputação de danos provenientes da ação ou omissão destes administradores e responsáveis pelos órgãos governamentais que perpetraram o dano a ser indenizados por ações individuais ou coletivas que pleiteiem responsabilização dos culpados, havendo jurisprudência do STF, que permite à vítima de danos ingressar com ação judicial unicamente contra o agente causador, contra o Estado ou simultaneamente contra ambos, por não haver benefício de ordem contra agente público nas ações que perquiram indenização, cabendo ação regressiva do Estado contra os agente causador dos eventuais prejuízos.

Isto porque, quando a legislação determinou que fossem designadas autoridades específicas nos diversos órgãos do Estado com a responsabilidade de gerir, zelar e divulgar as informações de natureza pública, acompanhado do obrigatório sigilo e não publicização motivada das informações que a lei excetuou, responsabilizando-os administrativa, penal e civilmente, por eventuais ações ou omissões que transgridam suas atribuições legais, facilitou-se a identificação do nexo de imputação que é uma das exigências processuais indispensáveis a propositura das ações de responsabilização.

O nexo de causalidade continua sendo questão das mais tortuosas, devendo ser avaliada na singularidade dos casos concretos, cujas abrangências jurídica e hermenêutica,

devem ser avaliadas de forma sistemática, não só pelos textos das leis que integram os diversos ramos do Direito, mas sopesado pela aplicação correta da principiologia que envolve a eficácia dos direitos fundamentais da transparência pública, do direito à informação e do correspondente dever de informar.

A responsabilização do Estado e seus agentes na modernidade tende a ser objetiva, embora permaneça controversa, nos casos de conduta omissiva. Já nos casos de conduta comissiva, a doutrina e jurisprudência aceitam a teoria objetivista da responsabilidade. As informações divulgadas pela transparência pública ativa podem facilitar a propositura de ações judiciais que busquem a responsabilização do Estado e seus agentes por diminuir as diversas assimetrias entre os envolvidos nas relações de consumo, possibilitarem o controle mais efetivo das motivações, ações, inações e mensuração dos resultados governamentais que fomentam ou viabilizam um maior controle social.

É factível que ocorra o uso indiscriminado de defesas protelatórias pelo Estado nas ações que discutam sua responsabilização, já que figura como um dos maiores litigantes nas ações judiciais, conforme relatórios do CNJ, havendo concentração de setores econômicos estratégicos para a dinamicidade da economia, que são acompanhados pelas atividades administrativas das agências reguladoras da esfera federal do Estado, carecedoras de maior sintonia e diálogo entre as mesmas, devendo se tornar mais facilmente compreensível e resolutiva aos cidadãos ou interessados na melhor condução da PNR.

A disseminação das novas tecnologias e das formas de publicação torna a informação um ativo econômico intangível, característico de uma sociedade da transparência e do controle, com conexões informacionais em redes, que proporcionam complexas possibilidades de cruzamentos de dados, tornando viáveis novas estatísticas e comparações de desempenhos, níveis de eficiência administrativa e governamentais, que, mesmo assim, permanecem permeadas de incerteza, advindas da exigência de controlabilidade, confiabilidade e veracidade das informações próprias da era digital, cuja fluidez das relações jurídicas, econômicas e sociais, carregam uma dinamicidade e velocidade próprias dos tempos pós-modernos.

O número de atendimentos registrados, oficialmente nos últimos cinco anos, pelo mecanismo de Transparência Pública Ativa da PNR conduzida pelo Brasil, são superiores ao da população de 128 países do mundo, o que demonstra sua expressividade e capilaridade desta Política Pública, desenvolvida por um país de dimensões continentais e diferenças sociais complexas e indiscutíveis, tornando-a um modelo de política que adotou as exigências do

governo aberto e de transparência pública ativa que se perfaz pelo uso intensivo da internet e das novas tecnologias.

Espera-se que, com este trabalho, novas pesquisas, projetos e metodologias sejam desenvolvidas ou realizadas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da (PPGD) da PUCPR, no sentido de se verificar e avaliar o contínuo desenvolvimento da transparência pública, assunto que permeará a ética exigida dos gestores, políticos, empresários, consumidores, sociedade e estudiosos do direito humano e fundamental de acesso à Informação, entendendo-o como essencial ao desenvolvimento das atuais e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

- AGUNE, Roberto Meizi. FILHO, Alvaro Santos G. BOLLIGER, Sergio Pinto. **Governo Aberto SP: Disponibilização de Bases de Dados e Informações em Formato Aberto**. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/251>>. Acesso em: 11 jun. 2017.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales de Estudios Constitucionales**. Madrid, 1993.
- AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Teoria geral do direito do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Universidade Federal da Bahia, 2012.
- ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de Atividades 2015**. Brasília-DF, 2016.
- _____. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Brasília-DF: ANAC, 2016. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/carta_de_servicos_institucional_final.pdf>. Acesso em 24 jul. 2017.
- ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Relatório Anual de Atividades**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=342736&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=342736.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório ANEEL 2013**. Brasília: 2014.
- _____. **Carta de Serviços da ANEEL ao Cidadão**. Brasília: ANEEL, 2011. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/livros/-/asset_publisher/bAAv0fEZ8jkh/content/carta-de-servicos-da-aneel-ao-cidadao/656835?inheritRedirect=false>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- ANP. Agência Nacional de Petróleo. **Carta de Serviços**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/csv/>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- ANS. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Relatório de Atividades 2016**. Brasília: ANS, 2016. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/images/stories/A_ANS/Transparencia_Institucional/Prestacao-de-Contas/Relatorio_de_Atividades/2016_relatorio_atividades.pdf>. Acesso em 24 jul. 2017.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Carta de Serviços**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/carta-de-servicos>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

ANTONACCI, Leonardo. **A singular constituição inglesa: estudos em homenagem aos 800 anos da Magna Carta**. In: *Revice - Revista de Ciências do Estado*, v1, n.2, 2016, p. 151-186.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Jailson de Souza. VETTORAZZI, Karlo Messa. **A sustentabilidade de produtos e serviços enquanto pré-requisito ao consumo consciente**. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 109-126, jan./jun. 2010.

AZEVEDO, Flavio Olímpio. **Comentário artigo 7º do CDC**. Disponível em: <<http://www.direitocom.com/codigo-de-defesa-do-consumidor-comentado/titulo-i-dos-direitos-do-consumidor/capitulo-iii-dos-direitos-basicos-do-consumidor/artigo-7o-4>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BADIN, Arthur Sanchez. **Controle Judicial das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Vigilância líquida**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BCB. **Ranking de Instituições por Índice de Reclamações - Entenda o ranking**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/ranking/entendaNovoRanking.asp?idpai=ranking>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/portalCidadao/bcb/carta_servicos_cidadao.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. **Fique por Dentro**. 4. ed. Brasília: BCB, 2008. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/sobre/bcuniversidade/cartilhaBancoCentral.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman V. MARQUES, Claudia Lima. BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, 2010.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015.

BEZERRA, Gustavo Cunha. **Natureza e Transparência em Rousseau**. Colloquium Humanarum, Presidente Prudente, v. 9, n. 1, p. 62-68, jan/jun 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.unoeste.br/revistas/ojs/index.php/ch/article/download/504/964>>. Acesso em: 8 jul. 2017.

BITTAR, Eduardo C. B. **Direitos do consumidor e direitos da personalidade: limites, intersecções, relações**. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 37, janeiro/março, 2001.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0073.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996**. Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9265.htm. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427compilada.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.491, de setembro de 1997.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9491.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997.** Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.** Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento AI 241397.** Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 17/09/1999. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=%C3%89+preciso+advertir+que+as+raz%C3%B5es+de+Estado>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.** Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 10.460, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.** Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111182.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. RMS 23036, Rel. Min. Maurício Corrêa. Rel. para o Acórdão: Min. Nelson Jobim. Segunda turma. Julgado em: 28 mar. 2006. DJ, 25 ago. 2006. RTJ, p. 225, 199/1.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.** Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto de 15 de setembro de 2011.** Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Instrução Normativa nº 4 de 12 de abril de 2012.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_23147590_instrucao_normativa_n_4_de_12_de_abril_de_2012.aspx>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto 7.962, de 15 de março de 2013.** Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7962.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto 7.963, de 15 de março de 2013.** Institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7963.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em 23 out. 2017.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 23 out. 2017.

_____. **Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015.** Dispõe sobre o Consumidor.gov.br, sistema alternativo de solução de conflitos de consumo, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8573.htm. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016.** Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Medida Provisória n 791, de 25 de julho de 2017.** Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/07/2017&jornal=1&pagina=4&totalArquivos=224>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.** Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm#art25. Acesso em: 26 jul. 2017.

BUCCI, Maria Paula. **As Políticas Públicas e o Direito Administrativo.** Revista trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, n.13, 1996.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/carta-ao-cidadao-cade-atualizado.pdf>>. Acesso em 7 jul. 2017.

CANELA, Guilherme. NASCIMENTO, Solano. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Estado de Direito**. Lisboa, Gradiva, 1999.

_____. **O Problema da Responsabilidade do Estado por Atos Lícitos**. Coimbra: Almedina, 1974

CARDOSO, Henrique Ribeiro. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2. Ed. ver. E atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CAVALCANTE SILVA, Daniel. "Checks and balances" e conflitos políticos. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19065/checks-and-balances-e-conflitos-politicos>>. Acesso em 28 set. 2017.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti e Castanho. **Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 193.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo. Editora Atlas, 2012.

CARTA DE BELGRADO: uma estrutura global para a educação ambiental. 1975. Disponível em: <http://www.fzb.rs.gov.br/upload/20130508155641carta_de_belgrado.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e terra, 1999.

_____. **Sociedade em Rede**. Vol. I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CGU. **Curso de Transparência Pública: transparência ativa e passiva**. Escola Virtual da CGU. Disponível em: <<https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/view.php?id=497&chapterid=103>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** 1. Ed. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União Brasília 2011: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2011. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacaoainformacao.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo.** Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Coletânea de Acesso à Informação.** 3 ed. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/coletanea_acesso_informacao_3edicao.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2017.

CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. **Responsabilidade civil sem dano: uma análise crítica: limites epistêmicos a uma responsabilidade civil preventiva ou por simples conduta.** São Paulo: Atlas, 2015.

CAVAZZANI, Ricardo Duarte. **Constituição, Economia e Desenvolvimento:** Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014, vol. 6, n. 11, Jul.-Dez. p. 339-361. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista12/criseRicardo.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CNJ. **Relatório analítico - Justiça em números 2016: ano-base 2015.** Volume I. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. **Caderno Infográfico. Justiça em números 2016: ano-base 2015.** Volume II. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o Gestor Municipal.** 3. ed. — Brasília: CGU, 2013. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualintegridade2013.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas**. In: ESTUDOS EM HOMENAGEM A GERALDO ATALIBA. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. Celso Antônio Bandeira de Mello (org.) São Paulo: Malheiros, 1997.

CONSUMIDOR.GOV.BR. **Sobre o Serviço**. Disponível em: <<https://www.Consumidor.gov.br/pages/conteudo/sobre-servico>>. Acesso em 23 fev. 2016.

CONSOCIAL. **1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial**. 2014. Disponível em : <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/lista80_propostas_finais.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

CONTAS ABERTAS. **Com lei de acesso mais antiga do mundo, Suecos tem confiança na política nacional**. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/1136>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

COSTA, Marco Antônio Castro. **O direito do consumidor no âmbito das políticas públicas no Brasil: conquistas e impasses**. Dissertação (Mestrado acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Centro de Humanidades. Fortaleza, 2009.

CUNHA, Diogo Silva da. **Positividade, Transparência e Controle. A Sociedade da Transparência**. Comunicação Pública: Revista Multidisciplinar de Comunicação. Vol. 10. Nº 17. 2015. Disponível em: <<https://cp.revues.org/913#authors>>. Acesso em : 27 jun. 17.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Cartas de Serviços ao Cidadão: a experiência das agências reguladoras**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131134/000980826.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

DECLARAÇÃO DE ATLANTA E PLANO DE AÇÃO PARA O AVANÇO DO DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÃO. **The Carter Center**. 2008. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2017.

DEMO, Pedro. **A educação do futuro e o futuro da educação**. Campinas: Autores Associados, 2005.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENSA, Roberta. **Direito do Consumidor**. Série Letras Jurídicas: provas e concursos; v. 21. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Judicialização de políticas públicas pode opor interesses individuais e coletivos**. Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-28/interesse-publico-judicializacao-politicas-publicas-opoe-interesses-individuais-coletivos>>. Acesso em: 31 out. 2016.

DIAS, Genebaldo Freire. **Pegada Ecológica e Sustentabilidade Humana**. São Paulo: Gaia, 2002.

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DOMINGUES, Juliana Oliveira. Concorrência, regulação e desenvolvimento. In: Desafios atuais da regulação econômica e concorrência. São Paulo: Atlas, 2010.

DPDC. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. **Balanco social do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor 2003-2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/balanco-social-sindec-2010.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Projeto Indicadores Públicos de Defesa do Consumidor**. Brasília, 2010. Disponível em: www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/Anexos/relatorio_indicadores_resultados-2010.pdf/%40%40download/file+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 13 out. 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EFING, Antonio Carlos. FREITAS, Cinthia Obladen Almendra. **Direito e Questões Tecnológicas**. 2. Ed. Curitiba, Juruá, 2012.

_____. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. **Agências Reguladoras e a proteção do consumidor brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2009.

ERIK JAYME. **Recueil des Cours**, 1995. In: CARVALHO NETO, Frederico da Costa. Política Nacional das Relações de Consumo e Sustentabilidade. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=85f3375756047fba>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de. NETTO, Felipe Peixoto Braga. ROSENVALD, Nelson. Novo tratado de responsabilidade civil. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Fundamentos e Limites da Intervenção do Estado no Domínio Econômico. RDP, 47-48/270-271.

FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado Social e Democrático de Direito: História, direitos fundamentais e separação dos poderes**. Juiz de Fora: UFJF, 2014. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Concurso-CSPB-monografiasiddharta.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **As Origens do Estado de Direito**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1987.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. **Declaração de Atlanta é o tratado mais amplo até hoje sobre acesso a informações públicas**. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/?p=208>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias**. São Paulo: Ltr, 2011.

GABAN, Eduardo Molan. **Assimetria de Informação e barreiras à livre concorrência**. Revista do IBRAC. São Paulo, IBRAC, vol. 11, nº 2, pp. 83/106. 2004.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do Consumidor: código comentado e jurisprudência**. 11 ed. Bahia: Juspodivm, 2015.

GIANCOLI, Brunno Pandori. **A defesa do consumidor brasileiro e a criação do Plano Nacional de Consumo e Cidadania**. São Paulo: Migalhas, 2013. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI177011,101048-A+defesa+do+consumidor+brasileiro+e+a+criacao+do+Plano+Nacional+de>>. Acesso em: 6 jul. 2017

GUERRA, Sergio. Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERREIRO, Evando Prestes. **Cidade Digital: Infoinclusão social e tecnologia em rede**. São Paulo: Senac, 2006.

GUIMARÃES, Ana Beatriz da Motta Passos. Responsabilidade civil do estado por danos ambientais decorrentes de condutas omissivas. Curitiba: Juruá, 2005.

HAN, Byung-Chul. **A Sociedade da Transparência**. Título Original: Trad. Miguel Serras Pereira. Lisboa: Relógio D'água, 2014.

_____. **La agonía del Eros**. Pensamiento Herder, 2014.

HART, Herbert L.A. **O Conceito de Direito**. Trad. A. Ribeiro Mendes, 5. Ed. 1ª edição 1961. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de acesso à informação: lei nº 12.527/2011**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

INDOLFO, Ana Celeste. **Informação Arquivística**. Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 1, p. 4-23, jan./jun., 2013. Disponível em: <www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/download/14/10>. Acesso em: 6 jul. 2017.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais**. Salvador: Podivm, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da meda**. Trad. Mário R. Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

KOLL, Marta de Oliveira. **Vygotsky: Aprendizado e desenvolvimento: um processo sócio histórico**. São Paulo: Scipione, 2010.

LAGO, Pablo Antonio. Hart : **o Conceito de Direito**. 2014. Disponível em : <[http://files.direito-3edtn-2014.webnode.com/200000086-7c3e97d3f2/aula9_hart%20\(1\).pdf](http://files.direito-3edtn-2014.webnode.com/200000086-7c3e97d3f2/aula9_hart%20(1).pdf)>. Acesso em: 6 jul. 2017.

LAURO, Rafael. **Byung-Chul Han – Sociedade do Cansaço**. Razão Inadequada, 2017. Disponível em: < <https://razaoinadequada.com/2017/06/25/byung-chul-han-sociedade-do-cansaco/>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

LEAL, Leonardo J. Peixoto. TASSIGNY, Mônica Mota. **Política Nacional das Relações de Consumo, Sistema Nacional de Defesa e Perfil do Consumidor**: consumo, educação e

conscientização entre jovens consumidores em Fortaleza. Disponível em:
<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=60aaa4b2fc3fcf6a>>. Acesso em: 24 jul. 201.

LEMOS, Paulo. **Informar para Emancipar**. 1 fev. 2013. Disponível em : Paulo Lemos – Ouvidor-Geral da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso.
<<http://www.olhardireto.com.br/juridico/artigos/exibir.asp?id=216&artigo=informar-para-emancipar>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

LÉVY, Pierre. **A Inteligência Coletiva Por uma antropologia do cyberspaco**. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

_____. **Cibercultura**. São Paulo: editora 34, 1999.

_____. **Filosofia World: O Mercado, o Ciberespaço, a Consciência**. 2000.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**. Cad. Fin. Públ., Brasília, n.8, p. 5-40, dez.2007. Disponível em:
<<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

HUMENHUK, Hewerstton. **Responsabilidade civil do Estado Constitucional por omissão e a efetividade dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

MACHADO DA SILVA, Clovis L.; FONSECA, Solange. **Competitividade Organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais**. In: VIEIRA, M.; OLIVEIRA, L.M. (Org.). *Administração Contemporânea*. São Paulo, Atlas, p. 29-39, 1997. Disponível em: www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-eso-1411.pdf. Acesso em 27 set. 2017.

MALIN, Ana. **Experiência de outros países com a Lei de Acesso à Informação (LAI)**. In: SEMINÁRIO IPLAN. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: < <http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/Produ%C3%A7%C3%A3o-Intelectual-2012-Experi%C3%Aancia-de-outros-pa%C3%ADses-com-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-LAI.pdf> >. Acesso em 24 jul. 2017.

MAYER, Otto. *Le droit administratif allemand*. Paris, 1903.

MARQUES, Cláudia Lima. **Confiança no comércio eletrônico e a proteção do consumidor**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado de Direito e o Direito do Estado: outros escritos**. São Paulo: Lex, 2006.

MARTINS, Vinicius Portela. **Teoria da regulação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MARTINS-COSTA, Judith. **A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARINO, Catalina Botero. **O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano**. 2 ed. Comissão Interamericana de Direitos Humanos: CIDH, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. São Paulo: RT, 2010, p. 180

MATOS, Ana Carla Harmatiuk (orgs). **A construção dos novos direitos**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: Unesco, 2009.

MEDEIROS, Bianca França. FARIA, Marina Dias. **Impactos da logística reversa: O caso do recall do Volkswagen Fox**. In: SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2007. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos09/131_monoBianca_seget.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2017.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MILGRON, Paul e ROBERTS, John. Economics, Organizational & Management. New Jersey: Prentice-Hall, 1992. In: MARQUEZ, Cristiane de Melo. MARTINS, Vidigal Fernandes. **Em busca da Transparência: entendendo os conceitos de Governança**. Uberlândia: UFU, 2015. Disponível: <<http://www.periodicos.faex.edu.br/index.php/e-locucao/article/viewFile/78/75>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

MORAES, Ricardo Quartim de. **A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 2014. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509938/001032358.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **A constitucionalização do direito civil e seus efeitos sobre a responsabilidade civil**. In: Direito, Estado e Sociedade - v.9 - n.29 - p 233 a 258 -

jul/dez 2006. Disponível em:
www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/.../a_constitucionalizacao_do_direito_civil_e_seus.pdf.
Acesso em 23 out. 2017.

MORISHITA, Ricardo Wada. **Os conflitos, a regulação e o direito do consumidor**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015. (p. 69-70)

MOTA JR., João Francisco da. **A Lei de Acesso à Informação (LAI) e a cultura da transparência**. Boletim de Direito Administrativo – BDA. São Paulo, v.28. M. 9. p. 1046-1051. Set. 2012.

NUNES, Edson. RIBEIRO, Leandro Molhano. PEIXOTO, Vitor. **Agências reguladoras no Brasil**. Vitória - ES: Observatório Universitário, 2007. Disponível em:
<<http://www.agersa.es.gov.br/arquivos/relatorios/Agencias%20Reguladoras%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

OGP. **1º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto**. Disponível em:
<<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/1o-plano-de-acao-do-brasil>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de [coord]. **A Jurisdição Constitucional entre a Judicialização e o Ativismo: percursos para uma necessária diferenciação**. In: Anais do X Simpósio Nacional de Direito Constitucional. 2010-2011.

ONUBR. **Países-membros da ONU**. Disponível em:
<<https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/#paisesMembros2>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

PEREIRA, Danilo da C. ALMEIDA FILHO, Augusto. SOUZA, Ellen Souza. **Proposta de Data Mart para Análise de Reclamações realizadas em Procons**. In: XIII Jornada de ensino, pesquisa e extensão – JEPEX 2013 – UFRPE: Recife, 2013. Disponível em:
<<http://www.eventosufrpe.com.br/2013/cd/resumos/R1215-1.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2017

PEPPERS, Don. **Confiança extrema: a honestidade como vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PECK, Patrícia P. Pinheiro. **Direito Digital**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PISETTA, Francieli. Responsabilidade civil das prestadoras de serviço público: enfoque sobre o não usuário. São Paulo: LTr, 2013.

POLÍZIO JUNIOR, Vladimir. **Lei de acesso à informação: manual teórico e prático**. Curitiba: Juruá, 2015.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados Abertos no Governo Federal Brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

PRESGRAVE, Ana Beatriz Ferreira Rebello. COSTA, Daniel. CAVALCANTI, Francisco Ivo Dantas. **O Poder Invisível e a Democracia Representativa na Visão de Norberto Bobbio**. INTERFACE – Natal/RN – v.10 – n.1/2013. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19246/1/PoderInvisivelDemocracia_2013.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2017.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. SANTOS, Marcia Valquiria Batista dos. **Direito Administrativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. **Democracia e Direitos Fundamentais: em torno da Noção de Estado de Direito**. Dhnet, 2017. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/pbunesco/i_04_democracia.html. Acesso em 28 set. 2017.

RESMINI, Giliard. MARCONDES, Christina. KUHL, Marcos Roberto. LARA, Luiz Fernando. **A Institucionalização da Governança: um estudo em um município de pequeno porte**. In: XII Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Rio de Janeiro: FIRJAN-RJ. Disponível em: <<http://www.inovarse.org/node/4384>>. Acesso em 27 set. 2017

ROCHA, Juliana Pereira da Silva L. T. **Consumidor.gov.br**. In: Premiação Especial – Prêmio Innovare, Ed. XII, Brasília, 2015.

ROJAS, Cláudio Nash. **Guia para uso do sistema interamericano de direitos humanos na proteção de denunciantes de atos de corrupção**. Tradução Carlos Henrique Nascimento, Kym Costa Moreira e Silvana Nunes da Silva; coordenadores do projeto no Brasil: Paulo Abrão, Ricardo Andrade Saadi, Frederico de Moraes Andrade Coutinho. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, 2014.

SANTOS, Marcelo Burgos. **Participação política: novos arranjos entre Estado, sociedade civil e TICs na consolidação democrática. São Paulo**: Seminários Especiais do NUPPs, 2013. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/relatorio2013/Anexo_47_Santos_Marcelo.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2017.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O Direito de acesso à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. **Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos**. UFPB, Verba Juris, 2005. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14814/8375>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012**. São Paulo: Atlas, 2015.

SAMPAIO, Nadja Gomes. **Balanco Social – Projeto 914BRZ5005. O tripé das políticas públicas efetivas na defesa do consumidor brasileiro**. 2016.

SANTOS, Boa Ventura de Sousa *et. al.* (Org.) **A globalização e as ciências sociais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SCHIER, Flora Margarida Clock. **A boa-fé como pressuposto fundamental do dever de informar**. Curitiba: Juruá, 2011.

SCHIOCHET, Valmor. **Institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidária: Breve Trajetória e Desafios**. Ipea, 2009.
<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/08_ECONS_institucionalizacao.pdf>. Acesso em 27 set. 2017.

SECOM, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos E Entidades do Poder Executivo Federal**. 3. Ed. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/comunicacao-digital/guia-criacao-secao-de-acesso_3a-versao-1.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017

SEMA. Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Paraná. **O que são Políticas Públicas**. Paraná: SEMA, 2016. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticadasPublicas.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2016.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SENACON, Secretária Nacional do Consumidor. **Boletim Saúde e Segurança do Consumidor 2015**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/boletim-saude-e-seguranca-do-consumidor-2015.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Boletim Recall 2016**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-lanca-balanco-de-recalls-em-2016/boletim-recall-2016.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017

SERRA, Umpierre de Mello. **Gestão de Serventias**. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SIMÕES, Janaína Machado. SOUZA, Wesley Silva de. **Transparência e Acesso à Informação em uma IFES a Partir da Lei de Acesso à Informação**. XXVI ENANGRAD, Foz do Iguaçu, 2015. Disponível em

<http://www.enangrad.org.br/_assets/files/anais/2015/13072015214556fa26c0c049ecc7ec0df81f5cb75815cb.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2016.

SILVA, Rogério Luiz Nery. **Políticas Públicas e Administração Democrática**. Florianópolis: Scielo, 2012.

SILVA, Adelvan Oliverio. **A Responsabilidade Civil Objetiva como Dever fundamental e sua incidência nas relações privadas**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SINDEC. **Boletins 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016**. Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 26 de fev. 2016.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1 ed. São Paulo: Atlas. 2009.

SOUSA, João Paulo Alexandre de. **Defesa do Consumidor e Políticas Públicas: Um estudo sobre o Consumidor.gov.br**. Brasília: UNEB, 2014.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Discurso Luiz Fux**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/86432326/stf-24-02-2015-pg-31/pdfView>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

STIGLITZ, J. **Transparency in government, in the right to tell: the role of mass media in economic development**. Washington: World Bank, 2001.

SUSEP, Superintendência de Seguros Privados. **Guia de Orientação e Defesa do Consumidor dos Mercados de Seguros, Previdência Complementar Aberta e Capitalização**. 1. Ed. Rio de Janeiro: SUSEP, 2017. Disponível em: <<http://www.tokiomarine.com.br/wp-content/uploads/2017/03/guia-susep-17.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Diretrizes para a Formulação de Políticas Estratégicas: resumo sobre as políticas AMI**. Brasil: UNESCO, 2016. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002463/246386POR.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

VALIM, Rafael. MALHEIROS, Antonio Carlos. BACARIÇA, Josephina (coords.). **Acesso à Informação Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo James. **Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 51, n. 3. P. 41-73, jul./set. 2000. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/331/337>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

VASCONCELOS, Gustavo Rabay Guerra (Coord.). **Proteção jurídica do consumidor em perspectiva transversal**. João Pessoa: AREPB, 2014.

VATTIMO, Gianni. **A Sociedade Transparente**. Lisboa: Antropos, 1992.

VAZ DA SILVA, Floriano Corrêa. **Direito Constitucional do Trabalho**. São Paulo, LTR, 1977.

VIANNA, Túlio Lima. **Transparência pública, opacidade privada: o direito como instrumento de limitação do poder na sociedade de controle**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

TARTUCE, Flavio. **Manual de Direito Civil**. 6 ed. São Paulo: Método, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 ed. São Paulo: Renovar, 2013.

THÉRET, Bruno. Institutions: between structures and actions. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100011&script=sci_abstract&tlng=en>. Acesso em 27 set. 2017.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade civil das agências reguladoras**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ZANOTTA, Pedro. BRANCHER, Paulo. **Desafios atuais da regulação econômica e concorrência**. São Paulo: Atlas, 2010.

ZANETTI, Danúbia Godinho. CUNHA, Isabella Dias. **O que fazem os estados? A institucionalização da política de assistência social no Brasil**. In: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017

YAOHAO, Peng. **Análise da Transparência da Política Monetária: Estudo em Bancos Centrais de Países do BRICS**. Santa Catarina, VI Congresso de Contabilidade, 2015. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/18_15.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

ANEXO

Lista de países do mundo e seu quantitativo populacional em 2014 com menos de 13 milhões de habitantes

1	Ruanda	12,337,138	41	Dinamarca	5,569,077	81	Estónia	1,257,921
2	Guiné	11,474,383	42	Singapura	5,567,301	82	Trindade e Tobago	1,223,916
3	Chade	11,412,107	43	Eslováquia	5,443,583	83	Timor Leste	1,201,542
4	Cuba	11,047,251	44	Rep.Centro-Africana	5,277,959	84	Fiji	903,207
5	Tunísia	10,937,521	45	Finlândia	5,268,799	85	Jibuti	810,179
6	Portugal	10,813,834	46	Turquemenistão	5,171,943	86	Comores	766,865
7	Grécia	10,775,557	47	Noruega	5,147,792	87	Guiana	735,554
8	Bolívia	10,631,486	48	Geórgia	4,935,880	88	Butão	733,643
9	República Checa	10,627,448	49	Irlanda	4,832,765	89	Guiné Equatorial	722,254
10	Bélgica	10,449,361	50	Costa Rica	4,755,234	90	Montenegro	650,036
11	Somália	10,428,043	51	Congo-Brazzaville	4,662,446	91	Ilhas Salomão	609,883
12	Burúndi	10,395,931	52	Croácia	4,470,534	92	Macau	587,914
13	Rep.Dominicana	10,349,741	53	Nova Zelândia	4,401,916	93	Suriname	573,311
14	Benim	10,160,556	54	Libéria	4,092,310	94	Sara Ocidental	554,795
15	Haiti	9,996,731	55	Bósnia e Herzegovina	3,871,643	95	Cabo Verde	538,535
16	Hungria	9,919,128	56	Porto Rico	3,620,897	96	Luxemburgo	520,672
17	Suécia	9,723,809	57	Panamá	3,608,431	97	Brunei	422,675
18	Azerbaijão	9,686,210	58	Moldávia	3,583,288	98	Malta	412,655
19	Bielorrússia	9,608,058	59	Mauritânia	3,516,806	99	Belize	340,844
20	Honduras	8,598,561	60	Lituânia	3,505,738	100	Baamas	321,834
21	Áustria	8,223,062	61	Uruguai	3,332,972	101	Islândia	317,351
22	Suíça	8,061,516	62	Omã	3,219,775	102	Barbados	289,68
23	Tajiquistão	8,051,512	63	Arménia	3,060,631	103	Nova Caledónia	267,84
24	Jordânia	7,930,491	64	Albânia	3,020,209	104	Vanuatu	266,937
25	Israel	7,821,850	65	Mongólia	2,953,190	105	Samoa	196,628
26	Togo	7,351,374	66	Jamaica	2,930,050	106	São Tomé e Príncipe	190,428
27	Sérvia	7,209,764	67	Kuwait	2,742,711	107	Santa Lúcia	163,362
28	Hong Kong	7,112,688	68	Namíbia	2,198,406	108	Granada	110,152
29	Bulgária	6,924,716	69	Letónia	2,165,165	109	Tonga	106,44
30	Laos	6,803,699	70	Botsuana	2,155,784	110	Quiribáti	104,488
31	Paraguai	6,703,860	71	Catar	2,123,160	111	São Vicente e Granadinas	102,918
32	Papua-Nova Guiné	6,552,730	72	Macedónia	2,091,719	112	Seicheles	91,65
33	Eritreia	6,380,803	73	Eslovénia	1,988,292	113	Antígua e Barbuda	91,295
34	Líbia	6,244,174	74	Lesoto	1,942,008	114	Andorra	85,458
35	Salvador	6,125,512	75	Gâmbia	1,925,527	115	Domínica	73,449
36	Líbano	5,882,562	76	Guiné-Bissau	1,693,398	116	Gronelândia	57,728
37	Nicarágua	5,848,641	77	Gabão	1,672,597	117	Ilhas Caimão	54,914
38	Serra Leoa	5,743,725	78	Suazilândia	1,419,623	118	São Cristóvão e Neves	51,538
39	Emiratos Árabes Unidos	5,628,805	79	Maurícia	1,331,155	119	Listenstaine	37,313
40	Quirguizistão	5,604,212	80	Barém	1,314,089	120	São Marinho	32,742
						121	Mónaco	30,508

Adaptado da *Index Mundi (2014)*¹⁵³.

Legenda (1): Países do mundo com população menor que o número de atendimentos registrados no SINDEC entre 2011 e 2016.

Legenda (2): Países Ibero-Americanos com população inferior ao número total de atendimentos do SINDEC entre 2011 – 2016.

¹⁵³ É um portal de dados fundado por Miguel Barrientos que reúne dados e estatísticas de múltiplas fontes dos 198 países do mundo. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/about.html>. Acesso em 1 out. 2016.