

# Libertas

Revista de Pesquisa em Direito da UFOP

ISSN: 2319-0159

## Políticas públicas de proteção do usuário consumidor de serviços públicos

*Public service user  
consumer protection policies*

Antonio Carlos Efig <sup>1</sup> Luciano Elias Reis<sup>2</sup>

---

1 Doutor em Direito das Relações Sociais (PUC/SP). Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) nos cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado. Professor da Escola da Magistratura do Paraná; membro do Instituto dos Advogados do Paraná; Autor de diversos livros e artigos sobre o direito das relações de consumo. Advogado.

2 Advogado. Doutorando e Mestre em Direito Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Professor de Direito Administrativo do UNICURITIBA e da Universidade Tuiuti do Paraná (licenciado); Professor da Escola Superior de Advocacia; Presidente da Comissão de Gestão Pública, Transparência e Controle da Administração da OAB-PR.

### RESUMO:

O presente artigo buscou debater sobre os desafios para a implantação da Política Nacional da Relação de Consumo (PNRC). Averiguou-se a necessidade do diálogo das fontes para compreender a aplicação das normas consumeristas na escolha das políticas públicas regulatórias e também na atuação das agências reguladoras brasileiras. Desse modo, a partir da técnica de pesquisa bibliográfica, por meio da base lógica indutiva, verificou-se que o debate dos desafios para a implementação e regulação da PNRC passa pela superação de dogmas, pela imperiosidade do uso do diálogo das fontes e do estudo das causas, efeitos e relações para encontrar as melhores soluções de acordo com os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

### ABSTRACT:

The present article sought to discuss the challenges for the implementation of the National Policy of Consumer Relation (PNRC). It was verified the need of the dialogue of the sources to understand the application of the consumerist norms in the choice of the public regulatory policies and also in the action of the Brazilian regulatory agencies. Thus, based on the bibliographic research technique, through the inductive logic base, it was verified that the challenges' discussion for the implementation and regulation of the PNRC passes through the overcoming of dogmas, by the imperiousness of the use of the dialogue of the sources and of the study of causes, effects and relationships to find the best solutions according to the foundations and fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Serviços Públicos. Direito do Consumidor.

**KEYWORDS:** Public policy. Public services. Consumer Law.

## Introdução

Prefacialmente, não se pode mais estudar a teoria regulatória em geral discorrendo tão somente conceitos clássicos de Direito Administrativo, principalmente o serviço público e o poder de polícia, já que a redução do Estado no exercício da atividade estatal como agente econômico ensejou a obrigatoriedade de se construir uma “teoria da regulação estatal em face da ordem econômica.”<sup>1</sup>

Jacques Chevallier defende que a regulação acarreta uma nova concepção do papel do Estado na economia, advogando favoravelmente ao seu papel de árbitro no processo econômico, até porque, segundo o autor, “falar da função regulatória do Estado pressupõe que o sistema econômico não possa atingir por si próprio o equilíbrio, que ela tenha necessidade da mediação do Estado para o alcançar.”<sup>2</sup> Antônio Carlos Efiging destaca que “o Estado intervém na organização capitalista da economia por meio de políticas públicas consubstanciadas em conjuntos de providências normativas”, sendo que por intermédio das formas de regulação são impostos comportamentos aos agentes econômicos, influenciando dessa feita os comportamentos e as decisões desses.<sup>3</sup>

Com o destaque devido à regulação estatal nos últimos oitenta anos,<sup>4</sup> e em especial no Brasil nos últimos vinte e sete anos,<sup>5</sup> não se pode esquecer que a regulação e o impacto dos serviços públicos e da atividade econômica em sentido estrito refletem diretamente na sociedade, sendo necessário que existam políticas públicas adequadas para a proteção das pessoas, sendo encaradas estas como consumidores e/ou usuárias de serviços públicos.

Ademais, salienta-se que o Decreto Federal nº 7.963,

de 15 de março de 2013, é bastante claro ao prescrever que os eixos de atuação do Plano Nacional de Consumo e Cidadania perpassam pela prevenção e redução de conflitos, regulação e fiscalização e ainda fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Nesta toada, não se pode imaginar um planejamento estatal sem compreender o que é uma política pública e regulação,<sup>6</sup> para posteriormente apreciar o estreitamento entre o papel das políticas públicas regulatórias determinadas pelas agências reguladoras em conformidade com o referido Plano. A falta de análise entre o agir das agências reguladoras junto aos usuários e o Plano Nacional de Consumo é desconhecer uma visão sistêmica e geral, desprezado a relação entre causas e efeitos.

## I - Uma proposta de definição de regulação

A regulação se expressa pela intervenção indireta do Estado no domínio econômico. Para Marçal Justen Filho, “revela a concepção de que a solução política mais adequada para obter os fins buscados consiste não no exercício direto e imediato pelo Estado de todas as atividades de interesse público.”<sup>7</sup> Floriano de Azevedo Marques Neto define-a como toda “atividade estatal sobre o domínio econômico que não envolva a assunção direta da exploração de atividade econômica (em sentido amplo).”<sup>8</sup> Paulo Roberto Ferreira Motta a caracteriza como “processo administrativo encetado pela Administração Pública, mediante a observância do regime jurídico de Direito Público, de limitação (mínima, média ou máxima, conforme a opção ideológica do legislador) à liberdade e à propriedade, visando dar funcionalidade e racionalidade ao mercado.”<sup>9</sup>

A partir destas ponderações, é necessário avaliar algumas das características conceituais para encontrar uma definição de regulação.<sup>10</sup> Pode-se cingi-la a uma mera atuação

1 MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 04, nov/dez 2005, jan. 2006. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 17., jul. 2014, p. 03.

2 CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-Moderno. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 72.

3 EFING, Antônio Carlos (Org.). Agências reguladoras e a proteção do consumidor brasileiro. Curitiba: Juruá, 2009, p. 16.

4 Utilizando como parâmetro o nascedouro das agências reguladoras nos Estados Unidos da América a década de 1930, após a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929. (NAVES< Rubens. Agências Reguladoras: Origens e Perspectivas. In: FIGUEIREDO, Marcelo (Org.). Direito e regulação no Brasil e nos EUA. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 123-134, p.124 e seg.).

5 A partir do Programa Nacional de Desestatização com as Leis nº 8.031/90 e nº 9.491/97 e Emendas Constitucionais (nº 08, 09 e 19). Sobre o assunto, vide EFING, Antônio Carlos (Org.). Agências reguladoras e a proteção do consumidor brasileiro. Curitiba: Juruá, 2009, p. 43-60.

6 É imprescindível definir o que se entende por regulação e política pública por serem expressões utilizadas por diversas vezes sem critério.

7 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 8. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 639.

8 MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 04, nov/dez 2005, jan. 2006. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 17., jul. 2014, p. 03.

9 MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. Regulação e universalização dos serviços públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 69.

10 “Vale dizer: não há um conceito verdadeiro ou falso. Portanto, deve-se procurar adotar um que seja o mais possível útil para os fins a que se propõe o estudioso.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 374). Sobre a utilidade das classificações,

estatal ou é necessário um processo administrativo? Não obstante entendimento diverso, compreende-se que o mais adequado é estudar a regulação como consequência de um processo administrativo dialógico com transparência e participação popular, sempre que possível.

Afirma-se “sempre que possível”, visto que determinadas medidas regulatórias poderão precisar de sigilo (mínimo, médio ou máximo) estatal por questões de segurança nacional, conforme autorizado pelo artigo 5º, XXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, ou até para preservação de direitos fundamentais. Nesta linha de raciocínio, regulação é a atuação estatal, decorrente de processo administrativo, que interfira na atividade econômica.

A processualidade evita atuações regulatórias arbitrárias, não pensadas, sigilosas e cooptadas por determinados atores do mercado, já que gerará a imperiosidade de planejamento, preparação material em cadernos processuais administrativos, participação popular, motivação, publicidade, prudência regulatória, análise de impacto regulatório, etc. Antes que se pressuponha que no Brasil o amparo normativo para a regulação é inadequado como um mito ricocheteado em senso comum não justificado, anui-se com a posição de Diogo Figueiredo Moreira Neto de que o suposto déficit democrático na regulação brasileira não está no sistema em si (defeitos intrínsecos), mas sim “por defeitos procedimentais atinentes à condução dos processos” e “por defeitos pessoais dos que neles estejam envolvidos em posição de responsabilidade”<sup>11</sup>

Especificamente sobre o déficit entre o controle normativo de agências reguladoras e o sistema nacional de defesa do consumidor, Efig aborda que tal falta de integração institucional e certo grau de comunicação entre as esferas de regulação prejudicam os consumidores.<sup>12</sup>

Para complementar o uso dos signos na definição mencionada linhas acima, Eros Roberto Grau diferencia as expressões “intervenção” e “atuação estatal”, intervenção “conota atuação estatal no campo da atividade econômica em

sentido estrito” e a atuação é “ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo”.<sup>13</sup> Por outro lado, Luiz Alberto Blanchet critica o uso do termo “intervenção”, pois, a rigor, ele é mais apropriado nos casos de intervenção em concessões e de intervenção da União em Estado ou Distrito Federal ou intervenção de Estado em Município.<sup>14</sup> Para Célia Cunha Mello, “qualquer ação estatal que repercute na sociedade, criando, modificando ou extinguindo direitos e situações, pode ser concebida como uma forma de interferência do Estado”, por isso a autora defende que interferência estatal é gênero, compreendendo as espécies interferência em sentido estrito, cuja área de incidência é a vida privada, e intervenção, cuja área de incidência é a ordem econômica.<sup>15</sup>

Atinente ao conteúdo da regulação, Marçal Justen Filho considera que esta é uma “opção preferencial do Estado pela intervenção indireta, puramente normativa”, sendo que o autor enfatiza a natureza exclusivamente normativa, já que “consiste na adoção de normas e outros atos estatais, sem se traduzir na aplicação dos recursos estatais para o desempenho direto de alguma atividade no domínio econômico-social.”<sup>16</sup> O caráter normativo da atuação estatal não se resume tão somente a expedição de normas gerais e abstratas, mas também a atos individuais concretos, sejam decorrentes de espécies de atos administrativos (resoluções, instruções normativas, dentre outras) ou de atos decisórios.

Egon Bockmann pontua que toda regulação é “interventiva *lato sensu* (pois envolve a intromissão através de normas que disciplinam o comportamento de terceiros), apesar de nem toda intervenção ser regulatória (pois a intervenção pode dar-se diretamente, através do exercício *in concreto* da atividade econômica).”<sup>17</sup> Com outro ponto de vista, Luís Cabral de Moncada defende que a regulação tem pontos comuns com a intervenção indireta, mas distingue-se dela por razões essencialmente teleológicas e funcionais, alertando em sua concepção que o conceito de intervenção direta e indireta do Estado não coincidem para o Direito Administrativo e para o Direito Econômico.<sup>18</sup>

vide: CARRÍO, Genaro. **Notas sobre Derecho y Lenguaje**. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1973, p. 72; CARNELUTTI, Francesco. **Metodologia do Direito**. Trad. Dr. Frederico Paschoal. 3. ed. Campinas: Bookseller, 2005, p. 57-58; LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Fundação Calouste Gulbenkian, p. 586-587.

11 MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. A regulação sob a perspectiva da nova hermenêutica. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, novembro/dezembro/janeiro, 2008. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 30, abril. 2016, p. 12.

12 EFING, Antônio Carlos (Org.). Agências reguladoras e a proteção do consumidor brasileiro. Curitiba: Juruá, 2009, p. 32.

13 GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 141-142.

14 BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 185

15 MELLO, Célia Cunha. O fomento da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 01-02.

16 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 8. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 638-639.

17 MOREIRA, Egon Bockmann. O Direito Administrativo Contemporâneo e Intervenção do Estado na Ordem Econômica. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 01, fevereiro, 2005. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 29, abril. 2016, p. 04.

18 No Direito Administrativo “a intervenção é indirecta se a entidade é independente”, já no Direito Econômico “a interven-

Para o jurista português, economicamente, de fato a regulação é o controle estatal sobre a atividade econômica privada e pública e visa corrigir as deficiências do mercado, sendo que tais características não são encontradas na intervenção indireta, a qual “não pressupõe o mercado como modo-de-ser da decisão econômica, podendo ser orientada por outros propósitos, ao mesmo tempo que é levada a cabo por entidades estatais ou para-estatais sem um claro estatuto de independência e em estreita ligação com objectivos desenvolvimentais da política económica governamental.”<sup>19</sup> Posteriormente, Moncada ainda destaca que a intervenção indireta é sempre um instrumento de política econômica, mas a regulação é um meio de corrigir o mercado”.<sup>20</sup>

Quanto ao escopo da regulação, este sempre será para consertar possíveis desvios, bem como para evitar a perduração de condutas incompatíveis com a racionalidade, harmonia e funcionalidade no mercado. Neste diapasão Marçal Justen Filho descreve que o “Estado regulador reserva para si o desempenho material e direto de algumas atividades essenciais e concentra seus esforços em produzir um conjunto de normas e decisões que influenciem o funcionamento das instituições estatais e não estatais, orientando-as em direção de objetivos eleitos.”<sup>21</sup> Paulo Motta analisa a finalidade de acordo com o regime jurídico, mais precisamente dizendo que quando focada à atividade privada estatui um regime de sujeição geral e impõe deveres aos agentes do mercado, por outro lado quando aos serviços públicos configura um regime de sujeição especial e gera obrigações aos prestadores e cidadãos-usuários.<sup>22</sup>

A regulação vincula uma noção de sistema econômico como um todo ou no mínimo de um subsistema econômico (em casos de regulação setorial), nos quais fiquem dilucidados os valores justificadores da incidência regulatória e quais são os bens e valores a serem protegidos.<sup>23</sup> Gaspar Ariño Ortiz enaltece o objetivo único e exclusivo da política regulatória, qual seja,

“melhores condições possíveis de segurança, qualidade e preços; com a maior eficiência que o estado da arte permita, tanto para hoje como para amanhã.”<sup>24</sup>

Pelas considerações produzidas, regulação é **a atuação estatal, decorrente de processo administrativo, que interfere** na atividade econômica visando à correção de anacronismos e à tutela preventiva de condutas incompatíveis pelos agentes com racionalidade, proporcionalidade, harmonia e funcionalidade no mercado.

## II - Uma leitura e definição de políticas públicas

Maria Paula Dallari Bucci define como “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”<sup>25</sup> De maneira um pouco diversa, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento agrega a ideia de essencialidade feita pelo poder político para a escolha de políticas almejando ao cidadão sempre aludindo como finalidade a promoção do desenvolvimento humano e atrelando a expansão de liberdades da população: “‘políticas públicas’, refere-se a políticas governamentais, essenciais pelo poder político que têm quanto a políticas para o cidadão, pela necessidade da promoção do desenvolvimento humano como um processo de expansão de liberdades para a população”<sup>26</sup>

Enfocando a teleologia de um possível conceito, Osvaldo Canela compreende que as políticas públicas são as atividades desenvolvidas pelo Estado visando à realização dos objetivos fundamentais prescritos na Constituição da República Federativa do Brasil, isto porque defende que esta cria “os núcleos constitucionais de irradiação dos direitos fundamentais sociais, que comandam a prática de todos os atos estatais”, o que per si enseja dizer que “o destino dos núcleos constitucionais de

---

ção indirecta se o Estado (por si ou por interposta pessoa) não é o titular efectivo da exploração económica.” Posteriormente, continua “a intervenção (indirecta) do Estado limita-se a condicionar, a partir de fora, a actividade económica, sem que assuma a posição de sujeito económico activo. É o caso da criação de infra-estruturas, da polícia económica e do fomento.” (MONCADA, Luís S. Cabral de. 6. ed. **Direito Económico**. Lisboa: Coimbra Editora, 2012, p. 48-50).

19 MONCADA, Luís S. Cabral de. 6. ed. **Direito Económico**. Lisboa: Coimbra Editora, 2012, p. 55.

20 MONCADA, Luís S. Cabral de. 6. ed. **Direito Económico**. Lisboa: Coimbra Editora, 2012, p. 55.

21 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 639.

22 MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Regulação e universalização dos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 69.

23 MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 04, nov/dez 2005, jan. 2006. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 17., jul. 2014, p. 04.

24 ORTIZ, Gaspar Ariño. **Sucessos e Fracassos da Regulação**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 3, ago-set-out, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 de abril de 2016, p. 09.

25 BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01-49, p. 39.

26 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Valores e Desenvolvimento Humano 2010**. Brasília: 2010, p. 201.

irradiação é a realização dos direitos fundamentais sociais, e as políticas públicas constituem o seu veículo material.”<sup>27</sup>

Cristiane Derani, sobre outro viés, mais precisamente sobre a repercussão na vida dos indivíduos, defende que são ações “comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações existentes. São políticas públicas, porque são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores na vida social.”<sup>28</sup>

As políticas públicas não podem ser definidas de maneira estanque. Atualmente, o artigo 1º, inciso V, da Lei Federal nº 12.288/2010 conceitua que políticas públicas são “as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais.” Ainda que se intente, tal conceito sob um prisma geral não é completo e suficiente. Uma das justificativas e dos inconformismos dos estudiosos da área do Direito é tentar emoldurá-la como uma categoria jurídica, em que pese o seu maior estudo até hoje ser realizado por cientistas políticos, sociólogos e experts de outras áreas científicas. Celina Souza quando propõe uma revisão da literatura para debater o tema, propõe resumir política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).”<sup>29</sup>

Descreve Maria Paula Dallari Bucci que tal temática advém da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. Quanto à falta de precisão técnica na “noção jurídica de política pública”, Fabio Konder Comparato argui que se deve também à pouca exploração e desenvolvimento do tema para a Ciência do Direito.<sup>30</sup> Thiago Lima Breus reconhece a complexidade do tema e que não possui uma “raiz ontologicamente jurídica, mas sim derivada de um âmbito de preocupação de ordem política e, por conseguinte, dinâmica”, mesmo assim a emoldura como

uma categoria jurídica que merece ser tratada pelo Direito Administrativo contemporâneo.<sup>31</sup>

Para Wilson Donizeti Liberati, as políticas públicas estão ligadas de maneira imprescindível com direitos sociais e que o estudo referente às mesmas “está intrinsecamente relacionado à existência de um Estado Social, desde Weimar, 1919.”<sup>32</sup> Discordando-se desta assertiva, entende-se que as políticas públicas nem sempre estarão relacionadas com direitos sociais, isto porque é possível que exista uma política pública econômica sem impacto direto nos direitos sociais como, por exemplo, política pública de exploração de determinado setor econômico. O conceito é bem mais abrangente, pois “envolve não apenas a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas.”<sup>33</sup> Thiago Lima Breus alerta que o fundamento das políticas públicas é a rigor a existência dos direitos sociais, entretanto tal raciocínio não significa dizer que todas as formas e modalidades de políticas públicas são sociais, isto porque há “as de fomento industrial, de energia, de transportes, que não se fundamentam necessariamente na realização de direitos fundamentais sociais, mas se inserem numa política de desenvolvimento, que possibilitam uma elevação do nível e da qualidade de vida da população.”<sup>34</sup>

Diante das várias definições explanadas, propõe-se ao presente estudo que política pública é um processo gerador de ações de governo desenvolvidas a partir de uma atuação estatal, com ou sem o auxílio de agentes privados, que visam ao atendimento dos fundamentos e objetivos fundamentais preconizados pela Constituição.<sup>35</sup>

O processo clama por um conjunto de ações elaborado a partir de um planejamento, posteriormente executado formal e materialmente para que ao final haja a mensuração do seu impacto com aquilo que foi inicialmente planejado de ser atingido. Convém pontuar a relevância do planejamento para as políticas públicas. Um processo não se origina de um ato

27 CANELA JÚNIOR, Osvaldo. Controle judicial de políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 57-58.

28 DERENE, Cristiane. Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 239.

29 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 08, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45, p. 26.

30 COMPARATO, Fabio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Org.). Estudos de direito constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 246.

31 BREUS, Thiago Lima. Políticas públicas no estado constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 218.

32 LIBERATI, Wilson Donizeti. Políticas públicas no Estado constitucional. São Paulo: Atlas, 2013, p. 81 a 83.

33 BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Beneti. Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101-132, p. 102.

34 BREUS, Thiago Lima. Políticas públicas no estado constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 219.

35 Ainda que inexista “apenas um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para entendimento das políticas públicas”, não se deve alijar a necessidade de uma metodologia jurídica para descrever, compreender e analisá-las. (BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 47)

isolado e nem de um ato destacado proveniente somente da vontade de um administrador público. O processo pressupõe uma apreciação percuciente sobre a agenda existente, as opções possíveis e proporcionais (sob o viés da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito) de serem utilizadas, as escolhas efetuadas e o modo de implementação para *ex post* desencadear a avaliação dos resultados obtidos. Para justificar tais pressupostos, utiliza-se o raciocínio de Celina Souza ao enaltecer o ciclo da política pública que é formado pelos seguintes estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções, implementação e avaliação.”<sup>36</sup>

Mormente acerca do planejamento, ainda que estivesse abordando a planificação da igualdade para a transição político-econômica, valioso colacionar a ideia de Pontes de Miranda que pode servir de arrimo para a questão das políticas públicas:

Planificar é estabelecer série de proposições encadeadas em ordem lógica e cronológica, de modo que se verifique certa unidade, não só dentro dos pensamentos como também entre eles. Pode-se planificar, portanto, com indefinido número de combinações de proposições e como incalculável número de propósitos. Falar-se de planificação, sem se precisarem os fins a que obedece, é o mesmo que se combinar proposições sem se saber como as escolher. Dentro da própria expressão ‘planificação econômica’ está infinidade de planificações possíveis.<sup>37</sup>

Por isso, necessariamente planejar supõe ter a ciência dos fins que deverão ser colimados, até para que se possa aferir durante a execução se o caminho percorrido está adequado aos resultados futuros perquiridos. Exaltando o planejamento na esfera administrativa para a formulação das políticas públicas a partir de uma agenda externada num processo administrativo,

36 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 08, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45, p. 29. “Dentro dessa visão de políticas públicas, suas principais características são: i) natureza institucional, na qual a autoridade formal legalmente constituída pelo processo político executa um mandato por meio do aparato do governo; ii) caráter decisório, envolvendo uma sequência de decisões sobre meios e fins como resposta a problemas e necessidades; iii) comportamental, com impacto sobre o curso de ação dos indivíduos; e iv) causal, produto de uma ação com efeitos no sistema político e social. A necessidade da intencionalidade na execução das políticas públicas faz com que essas tenham que ser elaboradas, implementadas, monitoradas e avaliadas.” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Valores e Desenvolvimento Humano 2010. Brasília: 2010, p 200).

37 MIRANDA, Pontes de. Democracia, Liberdade, Igualdade (Os três caminhos). 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 526-527.

38 BREUS, Thiago Lima. Políticas públicas no estado constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 223.

39 BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 35.

Thiago Lima Breus condiciona a efetividade de uma política pública com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e implementação, pois “as informações sobre a realidade a transformar, a capacidade técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina jurídica dos serviços públicos determinarão em concreto os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento.”<sup>38</sup>

Ao tempo que existe um planejamento, não se pode esquecer que este não pode transformar-se em engessamento. Assim como o processo em si já possui e necessita de dinamicidade, o objeto da política pública também clama por tal agilidade em possíveis adaptações para atingir sua finalidade. Maria Paula Dallari Bucci entoa que a agenda do desenvolvimento abre-se para a compreensão de como são formuladas e executadas as políticas públicas “por meio de diferentes arranjos, seja para o atendimento de direitos, diretamente, seja para a organização das formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado, a partir de iniciativas dirigidas e coordenadas pelo Poder Público.” Nesta linha, a autora enfatiza que a imperiosidade de compreensão da dinamicidade do objeto das políticas públicas, isto porque:

a melhoria e modernização dos serviços públicos e da infraestrutura, os incentivos à produção e à inovação, bem como as políticas de inclusão social e todas as iniciativas de longo prazo, dependem não apenas da compreensão dos papéis do Estado e do governo, mas também do domínio técnico dos seus mecanismos de funcionamento, tanto no nível das relações políticas tradicionais como nas implicações dessas com a execução das decisões e dos dispêndios governamentais.<sup>39</sup>

Independentemente da política pública em análise, entende-se que a atuação estatal é imprescindível. Como visto alhures, existem vários estágios do ciclo da política pública. No mínimo na formulação, a atuação estatal estará presente, ainda

que se utilize de mecanismos de participação popular para a exteriorização da agenda e para a elaboração da política pública. A atuação estatal deverá ser coordenada e decorrente de um processo administrativo.<sup>40</sup>

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em sua obra “Valores e Desenvolvimento Humano” propõe que o processo de formulação se dê a partir de três fases fundamentais: insumo primário, insumo intermediário e produto final. O insumo primário tem a sua definição a partir de solicitações sociais explicitadas por diversos atores (cidadãos, ONGs, iniciativa privada, associações, fundações etc.) aos atores políticos, sendo que neste momento os formuladores de política pública (conhecidos também como policymakers) começam “a definição da agenda governamental por meio da priorização de temas que se encaixam em uma agenda pública e uma agenda formal”.<sup>41</sup> Neste momento os problemas são identificados e repassados aos atores políticos, ainda que alguns sejam mais ressaltados e outros passem despercebidos. O insumo intermediário gera o processamento das demandas por meio da atividade política, “entendida como atendimento de demandas sociais, define os temas que serão escolhidos como prioritários pelos governos”. Por fim, o produto final é a conclusão “com a escolha das ações selecionadas e da montagem das estratégias de implementação”.<sup>42</sup>

Por conseguinte, as políticas públicas precisam colimar os fundamentos e objetivos fundamentais preconizados pela Constituição, sendo que no Brasil estão externados nos artigos 1º e 3º. Não se pode assentir com a realização de um processo gerador de ação de governo que destoe ou não encontre guarida em tais imposições determinadas pelo Poder Constituinte. Se houver um processo gerador de ação de governo que não vise ao alcance dos fundamentos ou dos objetivos fundamentais não significa cancelar possível ilicitude da atuação estatal, entretanto não haverá a sua salvaguarda pelas prerrogativas e direitos de uma política pública.

### III – A Política Nacional de Relação de Consumo e seu contexto regulatório

O Código de Defesa do Consumidor prescreveu o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor em seus artigos 105 e 106, o qual é composto pelos órgãos federais, estaduais,

do Distrito Federal, municipais e entidades privadas de defesa do consumidor. O referido sistema “presta-se precipuamente à regulamentação da forma de aplicação e gestão da Política Nacional das Relações de Consumo em cada um dos diversos órgãos públicos que o compõem”, desde que seja respeitado o modo originário de funcionamento de cada um de tais integrantes e as características particulares da região em que atuam.<sup>43</sup>

Como se verifica, o Código não almeja apenas “a regulação de direitos dos consumidores (e obrigações dos fornecedores)”, indo “além da mera regulação de situações jurídicas intersubjetivas e disciplina também a ‘política pública de consumo’, que compreende uma ‘política nacional de relações de consumo’ e um ‘Sistema Nacional de Defesa do Consumidor’”.<sup>44</sup>

O Decreto Federal n. 2.181/97, atualizado pelo Decreto 7.738/2012, preconizou que compete à Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor como órgão do Ministério da Justiça a coordenação política SNDC, sendo que compete concorrentemente a todos os órgãos e entidades integrantes do sistema a fiscalização das relações de consumo, a apuração de possíveis irregularidades e a aplicação de sanções administrativas.

O referido Sistema Nacional de Defesa do Consumidor deverá ser o mentor da Política Nacional das Relações de Consumo nos termos do artigo 4º do Codex e do regulamento previsto no Decreto 2.181/97. Segundo a dicção da lei, a política estatuída tem por desiderato o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, proteção dos seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida e a transparência e a harmonia das relações de consumo.

Conforme site governamental consumidor.gov.br, a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor tem o “objetivo de ampliar a efetividade da Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor, a atenção da Senacon está voltada à análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral. A Secretaria também representa os interesses dos consumidores brasileiros e do SNDC junto a organizações internacionais, como Mercosul, Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outras.”

40 Marco Aurélio Romagnoli Tavares aduz que incumbe ao gestor público “definir, em primeiro lugar, as políticas públicas e, posteriormente, como aplicar as verbas disponíveis pelo orçamento para a garantia da efetivação dessas políticas” (TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. *Ativismo judicial e políticas públicas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011, p. 128).

41 Agenda pública é aquela lista de temas que alcançou alto nível de interesse público, já a agenda formal lista daquelas questões formalmente reconhecidas pelos formuladores de políticas.

42 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Valores e Desenvolvimento Humano 2010*. Brasília: 2010, p. 200-201.

43 EFING, Antônio Carlos. *Fundamentos do Direito Brasileiro das Relações de Consumo*. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2013, p.105.

44 SILVA NETO, Orlando Celso da. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 61.

Além disso, existe também o Plano Nacional de Consumo e Cidadania que tem a *finalidade de promover a proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações*, consoante exposto no Decreto Federal nº 7.963/2013. São diretrizes de tal plano, a educação para o consumo; adequada e eficaz prestação dos serviços públicos; garantia do acesso do consumidor à justiça; garantia de produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade, desempenho e acessibilidade; fortalecimento da participação social na defesa dos consumidores; prevenção e repressão de condutas que violem direitos do consumidor; e autodeterminação, privacidade, confidencialidade e segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, inclusive por meio eletrônico. São objetivos: garantir o atendimento das necessidades dos consumidores; assegurar o respeito à dignidade, saúde e segurança do consumidor; estimular a melhoria da qualidade e o desenho universal de produtos e serviços disponibilizados no mercado de consumo; assegurar a prevenção e a repressão de condutas que violem direitos do consumidor; promover o acesso a padrões de produção e consumo sustentáveis; e promover a transparência e harmonia das relações de consumo. Ficou decretado também os eixos do plano, quais sejam: prevenção e redução de conflitos; regulação e fiscalização; e fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Pelas rápidas observações do direito posto, a Política Nacional das Relações de Consumo prevê uma série de medidas a serem tomadas, as quais deverão respeitar ainda o plano nacional das relações de consumo.<sup>45</sup> Todavia, a primeira questão reside saber se de fato existe uma regulação para posteriormente avaliar possíveis políticas públicas.

Alhures dito, a regulação consiste numa atuação estatal a partir de um processo administrativo que interfira na atividade econômica objetivando à correção de anacronismos e à tutela preventiva de condutas incompatíveis pelos agentes com racionalidade, proporcionalidade, harmonia e funcionalidade no mercado.

O Decreto Federal n. 7.963/2013 estabelece que um dos eixos do plano nacional de relação de consumo é o eixo da regulação e fiscalização, o qual prevê dentre outras, pelas seguintes políticas e ações: I - instituição de avaliação de impacto regulatório sob a perspectiva dos direitos do consumidor; II - promoção da inclusão, nos contratos de concessão de serviços

públicos, de mecanismos de garantia dos direitos do consumidor; III - ampliação e aperfeiçoamento dos processos fiscalizatórios quanto à efetivação de direitos do consumidor; IV - garantia de autodeterminação, privacidade, confidencialidade e segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, inclusive por meio eletrônico; V - garantia da efetividade da execução das multas; e VI - implementação de outras medidas sancionatórias relativas à regulação de serviços.

Convém enfatizar que o dispositivo normativo já estatui a necessidade de apreciação do impacto regulatório sob a perspectiva consumerista e a promoção da inclusão nos contratos de concessão de serviços públicos de proteção dos consumidores. Portanto, é um dever do Estado atuar com racionalidade, proporcionalidade, harmonia e funcionalidade do mercado para alijar factíveis anacronismos no mercado das relações de consumo a partir de um planejamento exteriorizado num processo administrativo.

O próprio artigo 4º da Lei n. 8.078/1990 preceitua, como uma diretriz normativa, logo cogente, que a Política Nacional das Relações de Consumo atenda as necessidades dos consumidores respeitando a dignidade, saúde, segurança, interesses econômicos, melhoria da qualidade de vida, a transparência e harmonia das relações de consumo. Além disso, estabelece que se deve reconhecer e primar pelos princípios do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, da ação governamental protetiva do consumidor, harmonização dos interesses nas relações de consumo, educação e informação de fornecedores e consumidores, incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança, adoção de mecanismos alternativos para a solução de controvérsias, coibição e repressão eficientemente adequada de todos os abusos praticados nas relações, racionalização e melhoria dos serviços públicos e estudo constante das alterações nas relações de consumo.

Ainda que o artigo 4º prescreva explicitamente várias normas como princípios, não se deve reconhecer como princípios pelo simples fato de o texto normativo ter os denominado “princípios”. Alvitra-se das lições diferenciadoras de normas e texto normativo. Existem normas dali deduzidas que são verdadeiras regras nos termos da clássica divisão regras e princípios, até porque deve-se interpretar a legislação consumerista de acordo com a Constituição.<sup>46</sup> Nesta senda, a proteção das relações de consumo é um direito fundamental

45 FILOMENO, José Geraldo Brito. In: GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, vol. I, p. 74-75.

46 Para confirmar este raciocínio vide a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo que expressa uma verdadeira regra. Não se deve sopesá-la com qualquer outro princípio para concluir pelo seu respeito ou não. No mesmo intento, muito menos interpretá-la para aferir em qual grau será respeitada. Segundo Antônio Carlos Efing o reconhecimento da vulnerabilidade trans-luz “a constatação concreta do desequilíbrio nato das relações jurídicas de consumo”, até porque inexistente opção de não consumir (EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do Direito Brasileiro das Relações de Consumo**. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2013, p. 110-

estratificado no artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição.<sup>47</sup> A mais, para consubstanciar a sua relevância deve-se ressaltar que inexistente tratado sobre as relações de consumo sem a devida observância da dignidade da pessoa humana (fundamento da República Federativa do Brasil nos termos do artigo 1º, III).

Quando se pensa no processo administrativo para o desenvolvimento do ato regular, não se pode esquecer da participação da sociedade. Recordar-se de Gelles Lipovetsky ao dizer que a incompetência dos homens públicos (gestores) e a necessidade de resolver ou minorar os problemas sociais geram a cooperação, a prática da solidariedade pela sociedade civil, a qual assume um papel importante que é de sua responsabilidade, já que o Estado sozinho não consegue suprir todas as necessidades do povo.<sup>48</sup> A relação direta entre a sociedade e o Estado inclusive é indispensável para o alcance de uma democracia democrática, segundo Robert Dahl ao dizer que cinco critérios deverão ser respeitados: participação efetiva; entendimento esclarecido; controle do programa de planejamento; igualdade de voto e inclusão dos adultos.<sup>49</sup>

Nesta linha de raciocínio, a Política Nacional de Consumo deve utilizar de políticas públicas para o alcance da regulação no plano nacional das relações de consumo. Ainda que o artigo 5º do Código de Defesa do Consumidor não preveja de modo explícito políticas públicas como um mecanismo cabível ao poder público para a execução da Política Nacional, em primeiro lugar adverte-se que o rol dos incisos do artigo 5º enuncia uma série de instrumentos exemplificativamente e no ambiente normativo diante do Decreto Federal n. 7.963/2013 está cabalmente demonstrada a articulação de políticas, programas e ações voltados à consecução do plano nacional de consumo e cidadania.

A título complementar, neste ponto, considerando a relevância do tema pelo aspecto fático e principalmente o tratamento formal concedido pelo ordenamento jurídico brasileiro ao focar sob o prisma de direito fundamental e da dignidade da pessoa humana, as políticas públicas de consumo deverão ser qualificadas como ações estatais, e não puramente ações governamentais.<sup>50</sup> É inadmissível que uma política pública

impactante nas relações de consumo seja encarada como passível de ser repulsada ou diminuída pela vontade um mandatário ou grupo no poder. Aplica-se a vedação ao retrocesso nas políticas públicas de relações de consumo.

O ordenamento brasileiro concede esta proteção que pode ser extraída de uma interpretação sistemática da Constituição e de acordo com a definição de políticas públicas expressada em momento anterior. Os objetivos fundamentais e os fundamentos da República sempre deverão servir como alicerce validador. No caso encontra guarida no olhar das relações de consumo em conformidade com a dignidade da pessoa humana. Isto representa dizer que se inadmita uma política pública que anseie o interesse econômico (ou qualquer outro interesse) em detrimento da vida digna humana.

Segundo assentado pelo próprio Supremo Tribunal Federal a dignidade é um valor sublime que “não tem preço. As coisas têm preço, as pessoas têm dignidade. A dignidade não tem preço, vale para todos quantos participam do humano.”<sup>51</sup> Da mesma maneira, aproveitando outra decisão da Corte Suprema e dos tempos atuais em que se olvida do ser em prol do ter, lembra a Ministra Rosa Weber que “a ‘escravidão moderna’ é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento à liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa, e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos”.<sup>52</sup>

Afora a dignidade da pessoa humana, as relações de consumo e o tratamento que lhe é concedido devem ser examinados sob o viés da solidariedade. O artigo 3, inciso I, impõe que o Estado Brasileiro deverá perquirir e construir uma sociedade livre, justa e solidária. A solidariedade como anseio de todo e qualquer atuação estatal deve ser enfatizada nas relações de consumo, até porque estas deverão ser estudadas visando ao aprimoramento socioeconômico e ambiental da nação.<sup>53</sup>

As políticas públicas de relações de consumo devem perscrutar sempre a solidariedade. Tanto é assim que a legislação contida no Código de Defesa do Consumidor em diversos

111).

47 XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

48 LIPOVETSKY, Gilles. A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos. Trad. Armando Braio. Barueri: Manole, 2005, p. 119-120.

49 DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidu. Brasília: Editora Universidade Brasília, 2001. p. 46-50.

50 Alerta-se que pelo critério de sujeito emissor da política pública, pode-se afirmar de maneira peremptória que sempre será uma ação governamental porque depende de um agente público competente de governo para a elaboração (com ou sem participação de terceiros) e implantação. Neste ensaio, defende como ação estatal para enaltecer a inviabilidade de interferências indevidas de agentes nas políticas públicas de relações de consumo.

51 Supremo Tribunal Federal, ADPF 153, voto do rel. min. Eros Grau, j. 29-4-2010, P, DJE de 6-8-2010.

52 Supremo Tribunal Federal, Inq 3.412, rel. p/ o ac. min. Rosa Weber, j. 29-3-2012, P, DJE de 12-11-2012.

53 EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do Direito Brasileiro das Relações de Consumo**. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2013, p. 47-51.

dispositivos demonstra a imperiosidade de o fornecedor colocar-se no papel do consumidor ao conceder informações seguras, respeitar as dificuldades informacionais e de publicidade, etc. Portanto, o fornecedor deve enxergar o consumidor não somente como um instrumento para o alcance dos seus objetivos econômicos, mas sim como um destinatário, que merece total respeito, de seus melhores préstimos e produtos. Em sua atuação deve colocar-se no papel do consumidor. Caso não seja espontânea esta solidariedade, o que deveria acontecer numa sociedade solidária, incumbe ao Estado promover políticas públicas como instrumentos de regulação para que tal mister seja alcançado. Abre-se para recordar que uma das fases das políticas públicas é avaliar os seus resultados e fiscalizar o seu cumprimento, ou seja, não basta meramente inserir tal preocupação na agenda ou na elaboração.

Como dito por Léon Duguit, a solidariedade social deve ser compreendida como o fundamento do Direito. Há uma unidade na sociedade (consenso) em virtude da chamada solidariedade ou interdependência social, que acontece seja pela solidariedade por semelhança (por necessidades comuns cuja satisfação está na vida em comum) ou pela solidariedade por divisão de trabalho (todos têm anseios e aptidões diversas cuja satisfação é efetivada pela troca de serviços recíprocos). Seguindo este raciocínio, reclamando esta consciência na relação de consumo, o autor explica:

O homem vive em sociedade e só pode assim viver; a sociedade mantém-se apenas pela solidariedade que une seus indivíduos. Assim uma regra de conduta impõe-se ao homem social pelas próprias contingências contextuais, e esta regra pode formular-se do seguinte modo: não praticar nada que possa atentar contra a solidariedade social sob qualquer de suas formas e, a par com isso, realizar toda atividade propícia a desenvolvê-la organicamente. O direito objetivo resume-se nesta fórmula, e a lei positiva, para ser legítima, deve ser a expressão e o

desenvolvimento deste princípio. (...) O homem tem sociedade tem direitos; mas esses direitos não são prerrogativas pela sua qualidade de homem; são poderes que lhe pertencem porque, sendo homem social, tem obrigações a cumprir e precisa ter o poder de cumpri-las.<sup>54</sup>

Aproveitando do otimismo e da esperança de Caio Tácito<sup>55</sup> de que o século XXI usufruísse dos novos canais de comunicação para prestigiar a solidariedade, pode-se pensar em políticas públicas reguladoras das relações de consumo virtuais como é o caso do, bem-sucedido, serviço público consumidor.gov.br.<sup>56</sup>

Em esteira similar, porém com ênfase nos valores sociais e éticos para a busca da justiça, os quais estão em conjunto com a solidariedade no artigo 3º, Cláudia Lima Marques destaca que a boa fé e a confiança são vetores impreteríveis na sociedade contemporânea de uma pós-modernidade, razão pela qual pode-se aproveitar o raciocínio para dessumir que a boa fé e a confiança nos agentes, públicos ou privados, configuram-se como elementos condicionantes para o alcance do objetivo fundamental da sociedade livre, justa e solidária.<sup>57</sup>

Ainda sob o enfoque constitucional, a defesa do consumidor é princípio regente da ordem econômica, o que corrobora a responsabilidade do Estado em promover políticas públicas de relações de consumo por meio de uma responsável e atuante Política Nacional. Assim se defende, porque (i) a ordem econômica constitucional brasileira é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por escopo assegurar a todos de maneira indiscriminada a existência digna de acordo com a justiça social e (ii) no mesmo capítulo a Lei Maior impõe ao Estado o dever de agir como agente normativo e regulador da atividade econômica, realizando tanto as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O planejamento da atividade econômica é exposto genericamente, abarcando tanto as atividades econômicas em sentido estrito quanto os serviços público como espécie de atividade econômica nos termos da classificação adotada pelo

54 DUGUIT, Léon. Fundamentos do Direito. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 35-44.

55 “E, já agora, na iminência de um novo século, as inovações tecnológicas e a abertura de novos canais de comunicação, colocam em pauta a expectativa de uma nova geração de direitos humanos que permita a garantia de segurança na vida comunitária e prestigie os princípios da solidariedade e da paz sob a ótica de uma ordem jurídica evoluída em busca de um novo ponto de equilíbrio.” (TÁCITO, Caio. Temas de Direito público (estudos e pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 19).

56 Instituído por meio do Decreto Federal n. 8.573, de 19 de novembro de 2015, como sistema alternativo de solução de conflito.

57 MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais 5. Ed. São Paulo: RT, 2005, p. 209-210.

Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 46.<sup>58</sup> Logo, é imperativo ao Estado na promoção de políticas públicas de relação de consumo, as quais impactam diretamente na atividade econômica, o dever de ser o sujeito emissor e também destinatário, cumpridor de tais normas.

Neste tocante, chama a atenção o papel das agências reguladoras na preservação dos direitos do consumidor e das relações de consumo. Essas entidades são consideradas autarquias em regime especial. Possuem as mesmas características de autarquias: tem personalidade jurídica, são criadas e extintas por lei, o seu quadro de pessoal deve ser aprovado por concurso público para ocupar cargo público (servidores, e não empregados públicos como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal), possuem autonomia administrativa e financeira, são controlados pelo Tribunal de Contas e tem o controle de legalidade, devem licitar para efetivar as suas contratações e praticam atos administrativos. Os traços diferenciadores apontados ante as demais autarquias são: (i) função judicante; (ii) função normativa e (iii) mandato dos seus dirigentes (técnicos e reconhecidos no mercado).<sup>59</sup>

Especificamente sobre a função judicante e a função normativa, estas são diretamente relacionadas com as políticas públicas de relação de consumo. O motivo desta asserção se dá pelo fato de os usuários de serviços públicos serem consumidores

e pelo impacto nevrálgico existente em uma boa ou má política pública regulatória sobre tal seara.

Quanto ao impacto, advoga-se que a atuação regulatória das agências, por meio de políticas públicas ou não, deverá concatenar-se à Política Nacional de Consumo, bem como deveria haver a participação, ou até anuência, do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor para conferir legitimidade à atuação. Repisa-se que a visão deve ser sistêmica quanto à finalidade das agências reguladoras e aos reflexos de seus atos, ou seja, não se deve restringir ao enfoque do mercado regulado, mas sim compatibilizar os interesses do mercado regulado com a relação de consumo e os consumidores. Tanto é assim que, pelo menos do ponto de vista normativo federal, o Decreto n. 7.963 prescreve como dever do Plano Nacional de Consumo e Cidadania avaliar o impacto regulatório sob as perspectivas dos direitos dos consumidores. A Lei n. 8.078 entoa no artigo 4º a harmonia das relações de consumo, a coibição e repressão eficientes dos abusos praticados no mercado de consumo e a racionalização e melhoria dos serviços públicos. Com isso, evitar-se-iam os problemas ocasionados pelas concessionárias de serviços públicos e a passividade das agências reguladoras, Claudia Lima Marques que tais entidades foram “criadas para regular apenas os ‘mercados’ e seus ‘agentes-fornecedores’”, o que gera uma “visão pouco social e muito econômica destes contratos”.<sup>60</sup>

58 “(...) 1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público. 2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar. 3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X]. 4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969. 5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado. 6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal. 7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade. 8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo. (STF, ADPF 46, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2009, DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010 EMENT VOL-02391-01 PP-00020 RTJ VOL-00223-01 PP-00011)

59 A existência de órgãos e entidades reguladores no Brasil já é bastante antiga (Banco Central), porém nos termos de regulação copiado da ideia das agências americanas decorre da década de 1990. Chama-se a atenção para as Emendas nº 08, 09 e 19 que inseriram no texto constitucional a inserção de órgãos e entidades reguladores para determinadas atividades econômicas, seja para as atividades em sentido estrito ou seja para os serviços públicos.

A tentativa de “copiar” as agências americanas foi em vão, porque o regime jurídico e a cultura são totalmente díspares. Para começar, como já dito, os dirigentes nomeados precisam ter expertise notória e reconhecida pelo mercado, para que possa gerar confiança aos agentes econômicos do mercado regulado. Tanto é que os escolhidos para dirigentes precisam receber uma excelente remuneração e deverão ser remunerados inclusive por um período após a sua saída da agência, o que comumente se chama de quarentena e deve ser paga desde que haja previsão legal. O verdadeiro desiderato da agência reguladora é ser uma entidade despolitizada que, com o auxílio da sociedade, definirá a agenda e o planejamento da atuação dos agentes no respectivo mercado a partir da independência e conhecimento técnico dos seus dirigentes. O planejamento deve ser de médio a longo prazo e compatível com o plano estatal de médio a longo prazo. O grande problema é que nem sempre existem tais planejamentos, o que pode ser sensivelmente pelas falhas na formulação, implementação, análise de resultados e transparência das políticas públicas adotadas.

60 MARQUES, Claudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais 5. Ed.

Todavia, um possível óbice que poder-se-ia inferir para tal escopo seria a inaplicabilidade de legislação consumerista aos usuários de serviços públicos por não se enquadrarem como consumidores. Com todo acerto, em que pese existirem vozes divergentes, Antônio Carlos Efiging já defende que é plenamente aplicável o Código de Defesa do Consumidor aos usuários dos serviços públicos, mesmo reconhecendo regimes jurídicos diferentes. Com esteio no diálogo das fontes e pelo fato de o usuário estar na condição de fruidor de um serviço público, o autor entende que inexistem óbices à aplicabilidade da legislação consumerista.<sup>61, 62.</sup>

É acertada a posição do autor favorável ao uso do Código de Defesa do Consumidor aos usuários de serviços públicos, os quais são consumidores, porém a recíproca não é verdadeira. O diálogo das fontes é assim denominado porque, segundo Claudia Lima Marques porque há influências recíprocas e influência de duas ou mais normas e ao mesmo caso “seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção voluntária das partes sobre a fonte prevalente (especialmente em matéria de convenções internacionais e leis-modelos), ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato”, o que per se gera uma solução flexível e aberta de interpenetração.<sup>63</sup>

Deve-se interpretar pela descodificação e pela utilização de microssistemas ou códigos especializados, qualificando-se como um diálogo de fontes normativas, devendo-se ser

perscrutado à luz das junções normativas que interagem e se complementar.<sup>64</sup> Portanto, o fato de os serviços públicos possuírem um regime jurídico próprio não significa a inviabilidade de interpenetração deste e nem mesmo uma garantia de ausência de lacuna que repudie um diálogo de fontes. A proteção das relações de consumo e dos usuários-consumidores deverá preponderar sobre qualquer análise meramente formalista, até porque como dito a proteção do consumidor é fortemente agasalhada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No ambiente normativo, ainda que seja passível de inúmeras críticas sobre os conceitos adotados,<sup>65</sup> a recente Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017, prescreveu de maneira explícita que se caracterizada a relação de consumo deve ser aplicável o Código de Defesa do Consumidor aos usuários de serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública, conforme redação do artigo 1º. A dita legislação representou a superação de uma lacuna legislativa que já tinha sido objeto de diversos projetos de lei e até de ações judiciais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 24 impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil visando uma resposta concreta do Poder Judiciário até a integração legislativa do artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição.

Já no âmbito jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça tem vários julgados favoráveis à aplicação do Código de Defesa do Consumidor,<sup>66</sup> os quais apreçoam pela relação

São Paulo: RT, 2005, p. 574. Sobre boas práticas das agências aos interesses dos consumidores, Orlando Celso da Silva Neto esposa a criação de índices de qualidade pelas agências reguladoras (SILVA NETO, Orlando Celso da. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 80).

61 EFING, Antônio Carlos (Org.). Agências reguladoras e a proteção do consumidor brasileiro. Curitiba: Juruá, 2009, p. 127-146. Sobre a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos usuários de serviços público vide também a obra NOVAIS, Elaine Cardoso de Matos. *Serviços Públicos & Relação de Consumo*. Curitiba: Juruá, Curitiba, 2006.

62 Com posto de vista diverso, César Guimarães compreende os conceitos de consumidor e usuário merecem tratamentos normativos diversos, porque o primeiro pressupõe hipossuficiência, fragilidade econômica e jurídica nas relações massificadas, bem como se relaciona a uma situação de mercado, de transações privadas. Doutro lado, o segundo é integrado por um Regime Jurídico de Direito Público, no qual existe um controle intenso sobre a atividade do prestador de serviço e o interesse envolvido é público. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos : usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 56.

63 MARQUES, Claudia Lima; BENAJMIN, Antônio Hernan V; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2. Ed. São Paulo: RT, 2006, p. 28-29.

64 WEBER, Ricardo Henrique. *Defesa do consumidor: o direito fundamental nas relações privadas*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 125-126.

65 Em recente crítica e primeiras reflexões sobre a lei, vide GABARDO, Emerson. O novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei nº 13.460/17. *Colunistas do Direito do Estado*, Ano 2017, n. 367. Disponível no site <<http://www.direito-doestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>>, Acesso em 03.07.2017.

66 1. A Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, e geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

(...)

6. O regime aplicável às concessionárias na composição da tarifa, instrumento bifronte de viabilização da prestação do serviço público concedido e da manutenção da equação econômico-financeira, é dúplice, por isso que na relação estabelecida entre o Poder Concedente e a Concessionária vige a normatização administrativa e na relação entre a Concessionária e o usuário o direito consumerista. Precedentes do STJ: REsp 1062975/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/09/2008,

jurídica complexa num contrato de concessão de serviço público, isto porque entre o poder concedente e concessionário vigora o regime jurídico de Direito Público, já entre o usuário e o concessionário o regime consumerista.<sup>67</sup> Todavia, infelizmente, em algumas situações específicas o Superior Tribunal de Justiça tem levantado algumas diferenças para cominar uma posição refratária como é o caso dos usuários de cartórios.<sup>68</sup>

Com base em tais considerações, não se pode esquecer que o escopo de toda e qualquer política das relações de consumo no Brasil, independente se decorre diretamente de atividade econômica em sentido estrito ou de serviços públicos, deve clamar pela proteção preferencial e exclusiva do consumidor e não poderá dissociar-se das regras e princípios expostos no artigo 4º da Lei nº 8.078/90.<sup>69</sup> Além do mais, toda e qualquer norma jurídica do ordenamento jurídico pátrio deverá estar em conformidade com os fundamentos e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, isso sem falar na interpretação a partir do preâmbulo, o que reforça a indispensabilidade de diálogo das fontes.<sup>70</sup>

## Conclusão

A Política Nacional da Relação de Consumo não pode ser compreendida de maneira isolada e tão somente pela interpretação das normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro existente sobre o tema. O seu sucesso ou não está diretamente relacionado com outras áreas e acima de tudo pelo escoreito aprofundamento dos eixos de regulação e fiscalização previstos no plano nacional de consumo e cidadania via Decreto Federal nº 7.963/2013.

Por isso, entende-se em primeiro lugar pela assimilação da definição de regulação e sua finalidade de corrigir anacronismos e agir preventivamente para evitar maiores mazelas à sociedade, DJ de 29/10/2008.

(STJ, REsp 976.836/RS, Recurso repetitivo 293, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/08/2010, DJe 05/10/2010)

67 Ficou bem demonstrada a relação jurídica complexa ora exposta no REsp 1608700/PR, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 09/03/2017, DJe 31/03/2017.

68 Como é o caso dos delegatários de serviços públicos de cartório: de notas é um profissional do Direito, dotado de fé pública, a quem é delegado pelo poder público o exercício da atividade notarial. Explica o Min. Carlos Alberto Menezes Direito que esse ato de delegação é diferente daqueles em que as empresas trabalham por concessão de direito público, uma vez que é um serviço vinculado e fiscalizado diretamente pelo Estado. Assim, o usuário de serviço público tem um contrato sob a égide de Direito Público e não se aplica o art. 100, parágrafo único, do CPC, porque não se trata de delito extracontratual, mas de delito contratual, por isso se aplica a regra geral de competência.

(Superior Tribunal de Justiça, Informativo nº 0277, Período: 13 a 17 de março de 2006, REsp 625.144-SP, Rel. Min. Nancy Andri-ghi, julgado em 14/3/2006)

69 EFING, Antônio Carlos. Fundamentos do Direito Brasileiro das Relações de Consumo. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2013, p.102-103.

70 O Preâmbulo possui força integrativa e interpretativa para o restante das normas constitucionais, consonante já decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.649 ao enunciar que “referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que ‘O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. ‘Assegurar’, tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu ‘exercício’.” (Supremo Tribunal Federal, ADI 2.649, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 8-5-2008, Plenário, DJE de 17-10-2008).

em especial aos consumidores. À mesma guisa, a inteligência do que é política pública, quais são as etapas do seu ciclo e como empregá-la favoravelmente às relações de consumo tornam-se conhecimento fundamental para apreciar os desafios da Política da Relação de Consumo.

A partir de tais conhecimentos e reconhecendo a dinamicidade da regulação, a necessidade de participação popular na criação da agenda e os reflexos da regulação nas relações de consumo, concluiu-se que não basta mensurar os impactos da atividade regulatória feita pelas entidades e órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e sim defender as reações nas relações de consumo e proteção dos consumidores quando do trato pelas agências reguladoras em serviços públicos e atividades econômicas em sentido estrito.

Por isso, a regulação normalmente criada e deliberada pelas agências reguladoras deveria passar pelo crivo dos órgãos e entidades integrantes à execução da Política Nacional da Relação de Consumo Nacional, evitando assim que houvesse ablações ou restrições aos direitos dos consumidores. Neste cariz, um dos aspectos mui problemáticos à aplicação da legislação consumerista aos usuários de serviços públicos seria a existência de regime jurídico administrativo próprio, o que alijaria tal legislação. Contudo, ao que parece, acertadamente, a recém criada Lei nº 13.460/2017 em seu artigo 1º pareceu solucionar a questão quando determinou o uso do Código de Defesa do Consumidor quando caracteriza relação de consumo num serviço público prestado direta ou indiretamente pela Administração e subsidiariamente quando executado por particular.

Em síntese derradeira, o debate dos desafios para a implementação e regulação da Política da Relação de Consumo Nacional passa pela superação de dogmas, pela imperiosidade do uso do diálogo das fontes e do estudo das causas, efeitos e

relações para encontrar as melhores soluções de acordo com os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Beneti. **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101-132.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARNELUTTI, Francesco. **Metodologia do Direito**. Trad. Dr. Frederico Paschoal. 3. ed. Campinas: Book-seller, 2005.

CARRIÓ, Genaro. **Notas sobre Derecho y Lenguaje**. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1973.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMPARATO, Fabio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo da; GRAU, Eros Roberto (Org.). **Estudos de direito constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidu. Brasília: Editora Universidade Brasília, 2001.

DERENE, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

EFING, Antônio Carlos (Org.). **Agências reguladoras e a proteção do consumidor brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2009.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos do Direito Brasileiro das Relações de Consumo**. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2013.

FILOMENO, José Geraldo Brito. In: GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GABARDO, Emerson. O novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei nº 13.460/17. **Colunistas do Direito do Estado**, Ano 2017, n. 367. Disponível no site <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>, Acesso em 03.07.2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Fundação Calouste Gulbenkian.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos**. Trad. Armando Braio. Barue-

ri: Manole, 2005.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 04, nov/dez 2005, jan. 2006. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 17., jul. 2014.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais** 5. Ed. São Paulo: RT, 2005.

MARQUES, Cláudia Lima; BENAJMIN, Antônio Hernan V; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. Ed. São Paulo: RT, 2006.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRANDA, Pontes de. **Democracia, Liberdade, Igualdade (Os três caminhos)**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

MONCADA, Luís S. Cabral de. 6. ed. **Direito Econômico**. Lisboa: Coimbra Editora, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. A regulação sob a perspectiva da nova hermenêutica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, novembro/dezembro/janeiro, 2008. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 30, abril. 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Direito Administrativo Contemporâneo e Intervenção do Estado na Ordem Econômica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 01, fevereiro, 2005.

Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 29. abril. 2016.

o direito fundamental nas relações privadas. Curitiba: Juruá, 2013.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Regulação e universalização dos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NAVES, Rubens. Agências Reguladoras: Origens e Perspectivas. In: FIGUEIREDO, Marcelo (Org.). **Direito e regulação no Brasil e nos EUA**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 123-134.

NOVAIS, Elaine Cardoso de Matos. **Serviços Públicos & Relação de Consumo**. Curitiba: Juruá, Curitiba, 2006.

ORTIZ, Gaspar Ariño. Sucessos e Fracassos da Regulação. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 3, ago-set-out, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 de abril de 2016.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **Usuários de serviços públicos** : usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Valores e Desenvolvimento Humano 2010**. Brasília: 2010.

SILVA NETO, Orlando Celso da. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 08, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TÁCITO, Caio. **Temas de Direito público (estudos e pareceres)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. **Ativismo judicial e políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011.

WEBER, Ricardo Henrique. **Defesa do consumidor:**