



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Cassiano Luiz Crespo Alves Negrão

**A COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AO MERCADO DE CONSUMO:
REFLEXÕES SOBRE UMA ATUAÇÃO NÃO LEGIFERANTE**

Brasília
2018

CASSIANO LUIZ CRESPO ALVES NEGRÃO

**A COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AO MERCADO DE CONSUMO:
REFLEXÕES SOBRE UMA ATUAÇÃO NÃO LEGIFERANTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Dr. Fabio de Barros Correia Gomes

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília
2018

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Negrão, Cassiano Luiz Crespo Alves.

A Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e as políticas públicas dirigidas ao mercado de consumo [manuscrito] : reflexões sobre uma atuação não legiferante / Cassiano Luiz Crespo Alves Negrão. -- 2018. 100 f.

Orientador: Fabio de Barros Correia Gomes.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2018.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. 2. Proteção e defesa do consumidor, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. 4. Relação executivo-legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.532:366(81)

FOLHA DE APROVAÇÃO



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: A Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e as políticas públicas dirigidas ao mercado de consumo: reflexões sobre uma atuação não legiferante

Autor (a): Cassiano Luiz Crespo Alves Negrão

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: 2 - Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em 30 de julho de 2018.

Prof. Dr. Fabio de Barros Correia Gomes
Presidente da Comissão (Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães
Membro (Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Membro (UnB)

Resumo

Este trabalho desenvolve estudo sobre a atuação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados nas políticas públicas voltadas à proteção do consumidor. Por um lado, constata que o mercado de consumo passou por modificações desde a edição de seu marco principal, Código de Defesa do Consumidor (1990), que exigiriam, em tese, produção legislativa hábil a enfrentar os conflitos decorrentes desse processo evolutivo. Por outro, demonstra a baixa produtividade efetiva de legislação pela Câmara dos Deputados no campo da defesa do consumidor. A pesquisa, amparada na teoria neo-institucionalista da escolha racional em sua vertente informacional, mas em diálogo com as demais vertentes, percorre determinados universos de ações da Comissão de Defesa do Consumidor. O exame desse órgão parlamentar especializado na produção de informações busca evidências que comprovem sua influência na tomada de decisões do Poder Executivo, esfera que, particularmente no eixo normatizador do mercado de consumo, assumiu protagonismo a partir da desestatização e da adoção do modelo de agências reguladoras. Nos recortes temporais propostos, o estudo encontra marcas do emprego da Comissão de Defesa do Consumidor como arena de debate, reflexão e influência sobre temas relevantes do mercado de consumo por meio de audiências públicas desvinculadas do objetivo de produção legislativa própria. Promove, ainda, análise do caso das tarifas bancárias, situação em que a Comissão deliberada e expressamente atuou sem a finalidade de legislar, mas com o objetivo definido de pressionar o Poder Executivo a editar normas destinadas a atender os interesses vocalizados na Comissão. Com base nessas percepções, defende a existência de uma estratégia de atuação da Comissão de Defesa do Consumidor com contornos próprios e ainda pouco estudada: a ação não legiferante.

Palavras-Chave: Poder legislativo. Relações entre poderes. Processo legislativo. Comissões temáticas. Ação não legiferante. Proteção do consumidor.

Abstract

This work develops a study on the performance of the Consumer Protection Commission of the Chamber of Deputies in public policies that target consumer protection. On the one hand, it notes that the consumer market has undergone changes since the edition of its main framework, The Consumer Protection Code (1990), which, in theory, would require legislative production capable of coping with the conflicts arising from this evolutionary process. On the other, it demonstrates the effective low productivity of legislation by the Chamber of Deputies in the field of consumer protection. The research, based on the neoinstitutionalist school of rational choice in its informational aspect, but permeated by other features, examines certain fields of action of the Commission for Consumer Protection. Regarding the Commission as a body specialized in the production of information, the survey researches for evidence of its influence in the decision-making process of the Executive Branch, a sphere that, particularly in the normative axis of the consumer market, took center stage since the privatization and adoption of the model of regulatory agencies. In the proposed time-cuts, the study finds marks of the work of the Consumer Protection Commission as an arena for debate, reflection and influence on relevant consumer market issues through public hearings unrelated to the objective of legislative production. It also promotes an analysis of the case of bank charges, a situation in which the Commission deliberated and expressly acted without the purpose of legislating, but with the precise objective of lobbying on the Executive Branch to issue rules designed to meet the interests of the Commission. Based on these perceptions, it defends the existence of a strategy of action by the Commission of Consumer Protection with specific characteristics that still needs to be studied: the non-legislative action.

Key words: Legislative branch. Government branches relations. Legislative process. Congress committees. Non-legislative action. Consumer protection.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Setores da economia mais demandados em 2011.....	39
Tabela 2. Setores da economia mais demandados em 2012.....	39
Tabela 3. Setores da economia mais demandados em 2013.....	40
Tabela 4. Setores da economia mais demandados em 2014.....	40
Tabela 5. Setores da economia mais demandados em 2015.....	40
Tabela 6. Audiências Públicas realizadas na CDC entre 2011 e 2014.....	47

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Linhas de acesso de telefonia instaladas.....	37
Gráfico 2. Pessoas Físicas com relacionamento bancário.....	38
Gráfico 3. Grau de vinculação ao processo legislativo das audiências públicas da CDC entre 2011-2014, em percentuais.....	48
Gráfico 4. Perfil de participação nas audiências públicas da CDC entre 2011-2014.....	49
Gráfico 5. Evolução da receita mensal dos bancos com tarifas (corrigida pelo IGPM).....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 – TEORIA POLÍTICA, ESTUDOS LEGISLATIVOS E OS SISTEMA DE COMISSÕES: REFERENCIAIS TEÓRICOS.....	19
1.1 Teoria Política: breves anotações sobre a evolução do institucionalismo.....	19
1.2 A Escolha Racional e o Parlamento Brasileiro.....	22
1.3 A Teoria Informacional e o sistema de comissões brasileiro.....	26
1.4 Representação, Parlamento e o Sistema de Comissões.....	27
CAPÍTULO 2 – LEGISLATIVO E EXECUTIVO NA TEMÁTICA DA DEFESA DO CONSUMIDOR: UM PANORAMA DE SUAS RELAÇÕES NO PERÍODO DE 2007 A 2015...32	
2.1 Breve histórico sobre a intervenção do estado na economia e a defesa do consumidor.....	32
2.2 Regulação e Parlamento no contexto da defesa do consumidor.....	35
CAPÍTULO 3 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E REPRESENTAÇÃO NA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	44
3.1 Participação e Audiências Públicas.....	45
3.2 Classificação das Audiências Públicas realizadas pela CDC entre 2011 e 2014 de acordo com seu grau de vinculação ao processo legislativo.....	47
3.3 Presença de Autoridades do Poder Executivo e de Representantes de Agências Reguladoras nas Audiências Públicas realizadas pela CDC entre 2011 e 2014.....	48
3.4 Audiências Públicas realizadas pela CDC entre 2011 e 2014, por assunto.....	49
3.5 Reflexões sobre os dados levantados acerca das Audiências Públicas realizadas pela CDC entre 2011 e 2014.....	53
CAPÍTULO 4 – A REGULAMENTAÇÃO DAS TARIFAS BANCÁRIAS PELO EXECUTIVO E A ATUAÇÃO NÃO LEGIFERANTE DA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	56
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS.....	71
APÊNDICES.....	79
ANEXOS.....	97

INTRODUÇÃO

A defesa do consumidor – por seu status constitucional ligado à dignidade humana e por seu irrecusável apelo social – é matéria de constante atenção do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados. Nosso modelo constitucional de 1988, a partir de leitura sistêmica dos direitos fundamentais (BRASIL, 2015a, art. 5º) e dos princípios gerais da atividade econômica (BRASIL, 2015a, Tít. VII, Cap. I), exige do Parlamento atuação no intuito de dirimir as tensões naturais entre os fornecedores – dotados de indubitosa preponderância econômica e informacional – e os consumidores, virtualmente vulneráveis a esse poder. Seja como instância produtora de normas, seja como fórum de discussão e reflexão, o Congresso tem papel significativo no delineamento de relações de consumo que efetivem a proteção do consumidor e que, portanto, reafirmem os princípios fundamentais da cidadania e da dignidade.

A Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC), em especial, tem função de destaque na composição de uma ordem econômica justa e consentânea com a dignidade do consumidor.

Na prática, a maior parte das ações do Parlamento com vistas à proteção e defesa do consumidor são desempenhadas efetivamente na arena da CDC, órgão criado no ano de 2004 e incumbido, consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (BRASIL, 2014c), de atuar em matérias relacionadas a “economia popular e repressão ao abuso do poder econômico”; “relações de consumo e medidas de defesa do consumidor” e “composição, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviços”. Embora o plenário residualmente possa, nos termos do art. 24 do RICD, discutir e votar proposições, a CDC – diante da ausência de matérias reservadas a lei complementar e do diminuto emprego de medidas provisórias sobre a temática consumerista – tem centralizado, de fato, a apreciação conclusiva dos projetos de lei.

Ademais, a elevada utilização do instrumento das audiências públicas, a ser abordada neste trabalho, empresta ainda maior importância ao foro da Comissão como galvanizador das discussões relacionadas ao mercado de consumo no ambiente da Câmara dos Deputados.

Crê-se que um conhecimento mais preciso quanto à eficiência dos instrumentos de atuação concreta do Parlamento no cenário recente pode conferir maior consistência aos processos de decisão política adotados pela Câmara dos Deputados, indicando os caminhos mais eficazes para converter as demandas da sociedade em soluções efetivas no campo das

relações de consumo.

O estudo aqui empreendido situa-se na linha de pesquisa Processos Políticos do Poder Legislativo e dialoga com três de suas temáticas: Processo Legislativo, Funções do Parlamento e Relações entre os Poderes.

Analisa a atuação do Parlamento nas políticas públicas voltadas à proteção ao consumidor e ao desenvolvimento de um mercado de consumo equilibrado identificando-se e distinguindo-se uma dimensão não legiferante – mais especificamente nas ações da CDC – como protagonista ou indutora de modificações na moldura infralegal (regulamentar) ou no eixo de políticas públicas a cargo do Poder Executivo por intermédio de audiências públicas e grupos de trabalho.

O conceito de política pública a orientar o exame conduzido nesta dissertação abriga as intervenções do poder público – não apenas as respostas normativas, mas principalmente estas – em determinado campo de sua atuação com a finalidade de atender necessidades coletivas previamente selecionadas (MELAZZO, 2010).

A distinção que se propõe, aqui, explora eixos de atuação da CDC que não traduzam apreciação e votação de projetos e tampouco se identifiquem com o poder fiscalizatório próprio do parlamento brasileiro segundo o formato estabelecido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a). Entende-se que já há numerosos e consistentes trabalhos acerca da participação do Poder Legislativo nas áreas de políticas públicas amparados na observação da interferência do parlamento na tramitação de matérias de interesse do Poder Executivo. Porém, a vasta maioria promove análise de votações e emendamento de proposições.

Este trabalho enfoca um modo mais sutil e talvez não menos eficiente de participação do Legislativo na produção de políticas públicas relacionadas ao mercado de consumo: sua influência por intermédio do mecanismo das audiências públicas e de grupos de trabalho na produção de normas por parte do Poder Executivo.

A observação dos trabalhos da CDC parece sinalizar que – de modo não planejado e talvez ainda pouco reconhecido – a Câmara dos Deputados alcançou resultados no exercício dessa aqui denominada função não legiferante. A pesquisa desenvolvida pelo aluno busca evidências que corroborem essa hipótese ou, ser for o caso, que a refutem.

Em síntese, o problema de pesquisa que orienta o exame realizado neste trabalho se subdivide em duas indagações.

1) É possível identificar uma forma de interferência nas políticas públicas voltadas ao mercado de consumo por parte da Comissão de Defesa do Consumidor que se revele autônoma da produção legislativa?

2) Se possível essa identificação, a ação não legiferante da CDC produziu resultados concretos que podem ser evidenciados em caso determinado?

De início, é preciso definir que subsiste, efetivamente, no campo da defesa do consumidor, demanda por nova legislação. A principal norma de regência do mercado de consumo, a Lei n.º 8.078 (BRASIL, 1990), surgiu em 1990, em resposta à inclusão, pela Constituição Federal de 1988, da defesa do consumidor como garantia fundamental e como princípio norteador da ordem econômica (BRASIL, 2015a).

Passados quase 30 anos da edição do Código, o mercado de consumo modificou-se profundamente. Ainda que o Código tenha sido desenhado para ser longo, com preceitos majoritariamente principiológicos, suas soluções normativas não poderiam enfrentar fenômenos inexistentes à época, como o comércio eletrônico, o superendividamento e a telefonia celular, por exemplo.

Em 1990, a internet ainda engatinhava e o crédito ao consumidor era praticamente uma utopia naqueles tempos de hiperinflação. A telefonia celular, atual vice-campeã de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor (BRASIL, 2016)¹, que surge no Brasil embrionariamente entre 1992 e 1993, somente se populariza a partir das privatizações de 1998.

Apesar da necessidade de atualização e ampliação das normas de proteção ao consumidor para abrigar essas novas demandas que emergiram com a evolução do mercado, a realidade é que poucos foram os resultados legislativos produzidos pelo Congresso.

É bem verdade que a visão de que o Legislativo brasileiro pouco legisla – a considerar-se o conceito de “legislar” como o ato de converter em lei (ou ato normativo) projetos de sua própria iniciativa – vem sendo gradualmente superado pela literatura mais recente. Em afirmativa coerente com os achados da época, Figueiredo (2001, p.11) defendia que:

Os dados arrolados demonstram que, sob a constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador *de jure* e de fato. O principal argumento é de que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – o timing e o conteúdo – dos trabalhos legislativos.

¹ O art. 44 da Lei n.º 8.078, de 1990 (BRASIL, 1990), determina que os órgãos públicos de defesa do consumidor mantenham e divulguem cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços. Como o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) é atomizado entre órgãos e entidades municipais, estaduais e federais, cabe à Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) do Ministério da Justiça, a teor dos arts. 105 e 106 da mesma lei, a consolidação dos dados remetidos pelos órgãos e a gestão do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec).

Novos estudos, porém, na linha desenvolvida por Gomes (2012), apontam que o Legislativo tem aumentado sua participação na produção legislativa, principalmente por meio de aprovação de leis de sua autoria e de intensa atividade de modificação de projetos e da atuação das comissões permanentes, a par do exercício cada vez mais frequente do poder de oferecer a palavra final, particularmente em matérias constitucionalizadas.

No caso específico, contudo, da defesa do consumidor, o uso do poder de emendamento ou de veto às matérias de interesse do Poder Executivo não se tem reproduzido com igual resultado, seja porque são poucas as proposições na área com iniciativa do Poder Executivo seja porque, como se empenha em indicar neste estudo, a pressão para que o Poder Executivo edite normas que atendam as demandas vocalizadas no parlamento parece estar surtindo efeito.

Um fato relevante, e que concede traços distintivos à ação do parlamento na defesa do consumidor em relação a outras matérias de sua competência legislativa, consiste na circunstância de que a vasta maioria dos segmentos relevantes compõem mercados regulados pelo Poder Público. A partir de meados dos anos 90, a privatização da prestação dos serviços públicos essenciais (energia elétrica, telefonia, água e esgoto, entre outros), com o conseqüente desenvolvimento das agências reguladoras, e o crescimento exponencial da utilização de serviços que já sofriam regulação em razão do interesse público subjacente (como são exemplos o sistema financeiro e os transportes aéreos de passageiros) promoveu uma nova configuração nas relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo no trato dos temas de direito do consumidor.

Embora tenha ocorrido delegação legislativa do poder regulamentar aos órgãos reguladores federais, a competência normativa do parlamento persiste sob o ponto de vista formal (ARAGÃO, 2011). Sob a ótica da produção efetiva de legislação, contudo, o uso dessa competência tem-se mantido em níveis extremamente baixos.

Verdadeiramente, a baixa produtividade legislativa se confirma na seara da proteção ao consumidor. Um levantamento preliminar indica que, apesar dos mais de 200 projetos de lei apresentados nas legislaturas de 2007/2011 e 2011/2015 para modificar a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1988), apenas cinco propostas foram convertidas em lei no período. São elas:

– Lei n.º 11.785, de 22 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008a), que “altera o § 3º do art. 54 da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - CDC, para definir tamanho mínimo da fonte em contratos de adesão”.

– Lei 11.800, de 29 de outubro de 2008 (BRASIL, 2008b) que “acrescenta parágrafo único ao art. 33 da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor,

para impedir que os fornecedores veiculem publicidade ao consumidor que aguarda, na linha telefônica, o atendimento de suas solicitações”.

– Lei n.º 11.989, de 27 de julho de 2009 (BRASIL, 2009a), que “acrescenta parágrafo único ao art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências para determinar que as informações nos produtos refrigerados oferecidos ao consumidor serão gravadas de forma indelével”.

– Lei n.º 12.039, de 1 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009b), que “inclui dispositivo na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para determinar que constem, nos documentos de cobrança de dívida encaminhados ao consumidor, o nome, o endereço e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do fornecedor do produto ou serviço”.

– Lei n.º 12.741, de 8 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012b), que “dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal e altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor para instituir a transparência fiscal”

A simples leitura das ementas das cinco leis aprovadas no intervalo estudado² evidencia que – à exceção da inovação mais recente, que obrigou a informação ao consumidor do valor aproximado dos tributos nos preços de venda – as modificações empreendidas se mostraram demasiadamente pontuais e, na prática, produziram reduzido impacto nas relações de consumo.

Com base unicamente nesses dados, um olhar desatento poderia sugerir que o Parlamento pouco contribuiu para a proteção e defesa do consumidor no período em destaque. Contudo, a observação cuidadosa do fenômeno demonstra que vários avanços do Poder Executivo no campo das relações de consumo – seja na elaboração de normas infralegais, seja na produção de políticas públicas – resultaram de participação decisiva da CDC por meio de grupos de trabalho, subcomissões e audiências públicas.

O Estudo aponta a ocorrência de percentual significativo de audiências públicas conduzidas na Comissão que não tiveram conexão direta com o processo legislativo e demonstra a participação intensiva de autoridades do Poder Executivo nesses eventos, incorporando-as ao conceito de ação não legiferante proposto.

Em relação ao tema das tarifas bancárias, objeto de estudo de caso – que se relaciona simultaneamente ao sistema financeiro e ao mercado de consumo – a feição não legiferante das

² O padrão também se repetiu na legislatura anterior, datando a última modificação de 1999, pela Lei n.º 9.870 (BRASIL, 1999), fruto da conversão da conversão da MPV 1.890-67, DE 22/10/1999.

ações da Comissão de Defesa do Consumidor parece aflorar de forma nítida. Como a regulamentação do sistema financeiro nacional, no quadro corrente, foi delegada ao Conselho Monetário Nacional (CMN) e ao Banco Central pela Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964³ (BRASIL, 1964), uma lei com *status* de lei complementar a teor do art. 192 da Constituição Federal, haveria, aparentemente, um obstáculo formal à plena disciplina desses pontos tão sensíveis ao consumidor por intermédio de leis ordinárias. Ainda que o Parlamento optasse por regular essas questões por via de leis complementares, subsistiria o risco de invadir campo de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, já que poderia significar a redefinição de atribuições de órgãos da administração federal (CMN e Banco Central).

Com efeito, há jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca dos arts. 61, § 1º, II e 84, VI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), no sentido da inconstitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura do Poder Executivo. Os acórdãos prolatados nas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade

³ A disciplina das tarifas bancárias incumbe, segundo o vertente desenho legislativo, ao Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão a quem, segundo o art. 4º, incisos VIII e IX da Lei n.º 4.595, de 1964, compete: "regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta Lei, bem como a aplicação das penalidades previstas" e "limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros".

(ADI's) 2857-ES⁴ (BRASIL, 2005); ADI 3254-ES⁵ (BRASIL, 2007d) e ADI 3169-SP⁶ (BRASIL, 2015c) cristalizam esse entendimento.

Apesar desses óbices, a observação dos debates e trabalhos realizados no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor sugerem que as decisões do Poder Executivo de normatizar as tarifas bancárias foram influenciadas pelo Poder Legislativo, numa nuance aparentemente pouco explorada de suas atribuições. De fato, consta nos registros da Câmara dos Deputados a instituição, no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor, de sucessivos grupos de trabalho para a discussão e acompanhamento da abusividade das tarifas bancárias.

A escolha deste caso reveste-se de importância, em primeiro lugar, porque, como já aludido acima, o segmento financeiro tem liderado (ao lado da telefonia) as reclamações fundamentadas dos consumidores. Em segundo, porque a ausência de disciplina dos padrões e valores cobrados a título de tarifas bancárias ao longo do período pós-inflacionário (a partir de

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 7.755, de 14.05.04, do Estado do Espírito Santo. Trânsito. Invasão da competência legislativa da União prevista no art. 22, XI, da Constituição Federal. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Usurpação. Arts. 61, § 1º, II, e e 84, VII, da Carta Magna. 1. É pacífico nesta Corte o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 2.137-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence. 2. O controle da baixa de registro e do desmonte e comercialização de veículos irrecuperáveis é tema indissociavelmente ligado ao trânsito e a sua segurança, pois tem por finalidade evitar que unidades automotivas vendidas como sucata - como as sinistradas com laudo de perda total - sejam reformadas e temerariamente reintroduzidas no mercado de veículos em circulação. 3. É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente. (ADI 3254, Relator(a): min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2005, dj 02-12-2005 pp-00002 ement vol-02216-1 pp-00134 lexstf v. 28, n. 325, 2006, p. 98-107).

⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 6.835/2001 do Estado do Espírito Santo. Inclusão dos nomes de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes no Serasa, Cadin e SPC. Atribuições da Secretaria de Estado da fazenda. Iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa. Inconstitucionalidade formal. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. (ADI 2857, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, dje-152 divulg 29-11-2007 public 30-11-2007 dj 30-11-2007 pp-00025 ement vol-02301-01 pp-00113).

⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que interfere sobre atribuições de secretaria de estado em matéria sujeita à reserva de administração. 1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo. 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 3169, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, acórdão eletrônico dje-032 divulg 18-02-2015 public 19-02-2015).

1994⁷) ocupou lugar central nas discussões e debates relacionados ao mercado de consumo até a final decisão de normatização por parte do CMN e Banco Central com as Resoluções CMN n.ºs. 3.517 e 3.518, de 2007 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2007a; 2007b).

Entende-se que esse ofício não legiferante – e seus resultados concretos – não têm sido adequadamente identificados, não apenas pela sociedade, mas também pelo próprio Parlamento, que pouca visibilidade tem conferido ao tema. Vê-se, por meio do estudo aqui desenvolvido, a oportunidade de lançar luzes sobre a igualmente importante função do Poder Legislativo de ser fórum de debates, arena de reflexão e, principalmente, de mecanismo legítimo de pressão sobre outros Poderes no que toca aos temas de interesse da sociedade.

Acredita-se haver utilidade em se conhecer e se revelar tentativas realizadas e os resultados alcançados na defesa do consumidor no âmbito da atuação não legiferante. Um diagnóstico preciso quanto à efetividade dos instrumentos não legislativos utilizados pelo Parlamento na conformação de políticas públicas propicia um vocabulário mais adequado de argumentos e de escolhas para o atendimento aos interesses da sociedade representados nesta Casa.

De início, no que se refere à importância e ao histórico da atuação do Poder Legislativo fora de sua clássica atuação legiferante, há uma certa escassez de referenciais teóricos para orientar a pesquisa. A vasta maioria dos trabalhos científicos que enfocam a atuação não legiferante do Congresso concentram-se sobre sua vertente fiscalizatória, isto é, sobre seu papel de controle sobre o Poder Executivo, pouco avançando sobre o papel indutor do Parlamento na definição das políticas públicas adotadas pelo Poder Executivo. Há, entretanto, poucos autores, como Lemos (2005), que logram conceder uma moldura ampla o suficiente ao termo “controle legislativo” para incluir as atividades das audiências públicas, por exemplo, como um dos mecanismos de acompanhamento da implementação de políticas públicas.

Os estudos promovidos por Santos (2003) e por Figueiredo e Limongi (2001) parecem indicar um ponto de partida para a pesquisa, permitindo uma compreensão mais ampla do papel, ou dos papéis, do Poder Legislativo no cenário posterior à Constituição de 1988.

De outra banda, o interessante estudo desenvolvido por Meneguim e Magna (2015) no Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado, chamado “Desempenho do Legislativo: como avaliar?”, parece ser extremamente proveitoso. Esse trabalho propõe o uso de três dimensões conjugadas: a representatividade, a dimensão informação e o processo

⁷ Com o fim do *float* bancário e os rendimentos fáceis do período hiperinflacionário, os bancos passaram a cobrar pelo pagamento dos serviços bancários e viram, na ausência de limitações na regulação, espaço enorme para alavancar suas receitas com as tarifas (NEGRÃO, 2012).

legislativo. Na primeira, verifica-se em que medida a casa legislativa é capaz de captar os anseios da sociedade e de lhe dar voz, seja por meio dos parlamentares eleitos, seja por meio da abertura à iniciativa popular. Na segunda, observa-se como são discutidos os temas, qual o poder das comissões temáticas e se há assessoria técnica eficiente. Por fim, na terceira dimensão são levados em conta os projetos aprovados e o exame de vetos, ou seja, as votações em si.

Nesse mesmo contexto, entende-se que a teoria informacional na atividade legislativa, iniciada por Krehbiel (1992) discutida por Santos e Almeida (2011) e também por Limongi (1994) pode também ser explorada, compreendendo-se a Comissão de Defesa do Consumidor como um órgão especializado na produção de informações e, portanto, hábil a influenciar a tomada de decisões do Poder Executivo. Na mesma linha, os estudos de Pereira e Muller (2000) quanto ao sistema de comissões no legislativo brasileiro mostram-se igualmente construtivos para a pesquisa.

Compõem também o potencial universo de informação e conhecimento os trabalhos de Martins (2012) e Gomes (2011). Não obstante a ênfase sobre o processo legislativo represente o eixo principal de ambas as obras, a análise da interação entre Executivo e Legislativo na produção de políticas públicas para segmentos específicos coopera ricamente com os desígnios do presente trabalho.

A metodologia do trabalho repousa sobre a revisão literária das linhas teóricas que buscam explicar o funcionamento do Legislativo a partir do reconhecimento da importância das instituições na conformação das escolhas políticas e que compreendem esse conjunto de regras formais e informais como fatores incentivadores e limitadores da ação estratégica, ou racional, dos atores políticos. O trabalho igualmente se ampara no modo por meio do qual os atores do parlamento, na preservação de sua conexão com os eleitores, buscam visibilidade e produzem informações que fortalecem seu relacionamento com o Poder Executivo e vocalizam interesses dos representados no campo das políticas públicas de defesa do consumidor.

O método consiste, também, no levantamento documental dos registros da Comissão de Defesa do Consumidor e na análise qualitativa das audiências públicas realizadas na Legislatura 2011/2015 com a finalidade de reconhecer a existência de autonomia de parte delas em relação à atividade de produção de leis. Apoiar-se, ainda, no estudo de caso da interferência da CDC no tratamento da questão das tarifas bancárias e associar, no caso concreto, sua atuação não legislativa com a produção normativa ao fim editada pelo Poder Executivo por meio do Conselho Monetário Nacional, um relevante avanço nas políticas públicas dirigidas ao mercado de consumo.

A dissertação estrutura-se em quatro capítulos, além de sua introdução e de sua

conclusão.

O primeiro capítulo discorre sobre o panorama teórico acerca do Poder Legislativo, procurando as linhas que expliquem suas motivações e limitações institucionais e contextualizando o papel das comissões na produção de informações relevantes à ação estratégica dos parlamentares, sem descuidar de sua função representativa.

O segundo capítulo aborda com maior especificidade a questão, acima levantada brevemente, sobre a interação relativamente peculiar que Parlamento e Poder Executivo mantém no campo da defesa do consumidor, campo objeto de intensa disciplina regulatória. O período de análise compreende-se em duas legislaturas entre 2007 e 2015.

O terceiro capítulo procede a uma análise do conteúdo e dos participantes das audiências públicas realizadas na CDC ao longo da Legislatura de 2011/2015 com o intuito de revelar o peso das reuniões dissociadas de projetos de lei e a presença maciça de representantes de órgãos reguladores.

O quarto capítulo examina a interferência do Legislativo, por meio da CDC, na formulação de política pública direcionada ao tratamento do problema das tarifas bancárias.

CAPÍTULO 1 – TEORIA POLÍTICA, ESTUDOS LEGISLATIVOS E O SISTEMA DE COMISSÕES: REFERENCIAIS TEÓRICOS

Para se compreender o desenho institucional do parlamento brasileiro e o papel das comissões – *locus* onde se desenvolverá a análise a ser empreendida sobre as possíveis formas de ação não legiferante – mostra-se necessário contextualizar a estrutura de incentivos e o acervo de objetivos presentes nos colegiados legislativos dentro da ótica da ciência política e do prisma dos estudos legislativos empreendidos sobre as decisões coletivas.

Descrevem-se, neste capítulo, os pilares teóricos que demarcarão o presente trabalho.

1.1 Teoria Política: breves anotações sobre a evolução do institucionalismo

Ocupa a agenda essencial da Ciência Política a busca pela compreensão dos fenômenos políticos. Tendo como ambiente de análise fundamental o Estado – forma consagrada de organização adotada gradualmente ao longo do percurso histórico das sociedades –, os estudos políticos esforçam-se em decifrar o processo de construção das decisões coletivas (BOBBIO, 2000). Na extremamente feliz síntese de Peres (2008, p. 53), a Ciência Política pretende desvendar se “as decisões políticas são o resultado direto das preferências dos indivíduos que agem isoladamente” ou se são fruto de “processos induzidos por instituições políticas e sociais que regulam as escolhas coletivas”.

Para fornecer respostas a essa indagação, os estudiosos da ciência política empreenderam abordagens que lograram fornecer as demarcações teóricas para a explicação das decisões políticas. As primeiras abordagens desenvolvidas no início do século XX – ainda com certa inspiração na escola grega de filosofia política – concebiam a política sob enfoque majoritariamente normativo, priorizando modelos prescritivos das instituições, aceitas como as únicas variáveis a influenciar o processo político. Esse institucionalismo, ou antigo institucionalismo na visão atual, mostrou-se excessivamente acrítico e abstrato, tendo perdido força ao não oferecer aparato teórico suficiente para explicar a dinâmica real da política, em especial fenômenos que surgiram a partir da década de 30, como o nazismo, o fascismo e as crises do Estado Liberal (DRIZEK; LEONARD, 1988).

Em oposição à suposta fragilidade teórica do institucionalismo tradicional, os estudos em ciência política mudam seu eixo radicalmente e passam a lançar os olhos não sobre as instituições, mas sobre o homem, que passa a ser considerado o ator político fundamental. Nessa perspectiva, as instituições seriam apenas um *locus* onde o comportamento humano se manifesta. Surge, assim, o comportamentalismo, que não apenas busca nas motivações, atitudes, tendências e expectativas do homem as razões para o resultado político, como também o faz por meio de métodos científicos mais rigorosos, ancorados na observação empírica e na análise indutiva.

Esse olhar behaviorista, contudo, passa igualmente a enfrentar críticas, principalmente de duas ordens. De um lado, ligadas à fragilidade de sua delimitação científica, que, ao abandonar quaisquer variáveis institucionais, mistura a ciência política ao conjunto de ciências do comportamento sem estabelecer claros traços distintivos próprios. E de outro, relacionadas à deficiência na elucidação plena das decisões coletivas a partir do simples agrupamento das preferências individuais.

Do enfraquecimento do comportamentalismo, as instituições políticas, para grande parcela da Academia, passam a retomar sua importância. Agora, não como estruturas ideais, mas essencialmente como conjuntos de regras que moldam, condicionam, restringem e induzem o comportamento político dos agentes. No dizer firme de Hall e Taylor (2003) “*institutions matter*” (as instituições importam).

E os mencionados autores seguem na tentativa de compreender a função exercida pelas instituições na conformação dos resultados políticos e sociais, percorrendo as três linhas principais do neo-institucionalismo – institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo da escolha racional – para demonstrar as forças e fraquezas de cada uma para responder às duas dimensões da análise institucional: como se constrói a relação entre instituição e comportamento e como se explica o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

O institucionalismo histórico parte da ideia de que as instituições são procedimentos, normas e convenções (formais ou informais) ínsitos a moldura organizacional das sociedades. Concede, portanto, ênfase às instituições políticas formais, ou seja, à estrutura estatal, ao mesmo passo em que alarga o modo de influência dessas entidades, que se pode manifestar em variadas modalidades de regras por elas emanadas.

Para o institucionalismo histórico, o modo de organização adotado por cada sociedade traduz os resultados de conflitos políticos entre grupos na disputa por recursos que seriam insuficientes para atender igualmente a todos. Essas configurações sociais, esses fatores

institucionais, modelam as preferências e os objetivos dos atores e repercutem sobre as decisões seguintes (SANDERS, 2006), privilegiando alguns interesses em detrimento de outros e estabelecendo uma trajetória institucional a que esta versão do institucionalismo dá o nome de “*path dependence*” (causalidade social dependente da trajetória percorrida),

O institucionalismo sociológico, por seu turno, contrapõe-se a essa visão utilitarista das instituições. Para essa versão, as formas e procedimentos que moldam as ações políticas não são fruto de uma avaliação estratégica quanto a sua eficácia abstrata na produção de resultados. São reflexo de práticas culturais, de estruturas institucionais que se incorporam à vida política por meio de um processo natural de transmissão de hábitos, crenças, símbolos e valores em dada sociedade.

O institucionalismo da escolha racional tem como laboratório inicial o Congresso dos Estados Unidos. Surge no empenho de explicar a estabilidade das decisões parlamentares num ambiente em que as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões supostamente deveriam gerar inconstâncias cíclicas. E encontra a resposta nas próprias instituições do Congresso, que diminuiriam os custos de transação ligados à conclusão de acordos, propiciando benefícios de troca e a adoção de leis estáveis.

Em síntese, a escolha racional assenta-se sobre quatro pressupostos que a distinguem das outras escolas neo-institucionalistas: i) os atores compartilham aspirações e atuam estrategicamente para maximizar a satisfação de suas preferências; ii) a vida política é marcada por uma série de dilemas de ação coletiva que produzem resultados sub-ótimos; iii) o papel da interação estratégica é fundamental na determinação das situações políticas e iv) o processo de criação e persistência das instituições relaciona-se com a eficiência destas na geração de benefícios em comparação com outras formas institucionais concorrentes.

Embora cada feixe do novo institucionalismo ostente, simultaneamente, força e fragilidade quando comparados entre si, entende-se, na linha defendida por Hall e Taylor (2003), que a relevância das instituições na conformação dos resultados políticos e sociais deve ser compreendida por meio de uma abordagem integrada das três escolas na compreensão dos fenômenos políticos. Não por meio da superposição apressada das três versões, mas por intermédio de um intercâmbio desapassionado de cada uma das teorias na busca da explicação (parcial) das forças que atuaram em determinada situação e da identificação das multifacetadas dimensões do comportamento humano e do impacto das instituições no campo político.

Conceição (2000), com perspectiva muito próxima à eleita neste trabalho, igualmente defende um enfoque plural das três vertentes do novo institucionalismo:

Existe um núcleo teórico definido e nem sempre convergente entre as diversas abordagens institucionalistas, que, pela própria diversidade que as caracterizam, definem instituições de maneira igualmente heterogênea (ora como normas de comportamento, ora como formas institucionais, ora como padrão de organização da firma ou como direito de propriedade). Isto, entretanto, não invalida a contribuição teórica de cada abordagem. [...]. A cada conceito corresponde uma abordagem, o que implica reconhecer que conceber instituições sob um único enfoque empobrece seu campo analítico, que tem na interação e na diversidade sua própria relevância teórica (CONCEIÇÃO, 2000, p. 26).

1.2 A Escolha Racional e o Parlamento Brasileiro

Releva destacar que a admissão de um enfoque integrado dos três eixos do novo institucionalismo, valorizando as contribuições de cada linha para a compreensão do fenômeno político, não retira a necessidade de se priorizar uma escola para iniciar o processo de contextualização da ação das comissões permanentes dentro dos processos políticos engendrados no parlamento brasileiro.

Sobressai evidente que os parlamentares exercem suas funções com certos objetivos, ainda que esses desígnios estejam dispersos em seu universo complexo de motivações. Nesse ponto, a ação estratégica dos representantes ganha destaque e as pesquisas que traduzem o comportamento desses atores como um agir racional têm-se tornado hegemônicas na ciência política atual.

Como apontam Hall e Taylor (2003), o caminho teórico da escolha racional oferece uma solução elegante para a questão das escolhas políticas, reconhecendo que as estruturas formais de cada modelo institucional existente em determinado sistema político oferecem incentivos e restrições que serão apreendidas pelos atores e consideradas na construção das trajetórias rumo à consecução de desígnios.

Desenvolvida, como já exposto acima, a partir da observação do comportamento estratégico no legislativo federal americano, a escolha racional divide-se em três eixos: a teoria distributivista, a teoria informacional e a teoria partidária (LIMONGI, 1994). Para a teoria distributivista, a variável fundamental repousa sobre o desejo de reeleição dos parlamentares. Como sua atuação é sempre pautada por esse viés, o Parlamento se mostra como um ambiente que espelha a mecânica eleitoral e deve ser interpretado como mero espaço de trocas, com restrições, em que os parlamentares buscam atender seus redutos eleitorais e, assim, maximizar suas chances de reeleição (AMES, 1995).

A teoria informacional, um desdobramento da visão distributivista, valoriza a capacidade de produção de informações nas comissões especializadas no Congresso e a redução de incertezas quanto aos resultados políticos. Aqui, elevam-se os ganhos distributivos por meio dos incentivos institucionais ao acúmulo de informações e de especialização dos parlamentares (KREHBIEL, 1992).

E a teoria partidária, por seu turno, ampara-se na importância da distribuição de recursos dentro da arena legislativa e no papel central que os partidos desempenham no acesso a esses recursos e na modelagem da atuação dos parlamentares (PEREIRA, 2000).

Constituindo-se, a escolha da escolha racional num segmento do novo institucionalismo, a configuração das instituições representa uma variável indissociável, o que, de pronto, sinaliza para o equívoco de se buscar entender a realidade política brasileira a partir do prisma lapidado no estudo do congresso americano. A arquitetura institucional política brasileira repousa sobre caracteres bastante distintos da modelo norte-americano.

E a incoerência dessa subsunção direta ao caso brasileiro das conclusões encetadas pelos estudos norte-americanos é assinalada com precisão por Figueiredo e Limongi (2001) e Santos (2003), que exploram a tese do presidencialismo de coalização, sistema que – por meio da adoção de normas restritivas para a aprovação de legislação relevante, poder de agenda do presidente e delegação de poderes decisórios ao Executivo – conferiu previsibilidade e disciplina à atividade parlamentar, confirmando a importância partidária e traços próprios do modelo brasileiro.

Carvalho (2003) igualmente desconfia do traslado direto da teoria racionalista americana para o sistema político brasileiro. Aponta, em primeiro lugar, que a lógica eleitoral e seus desdobramentos nas estratégias políticas não reproduzem, no Brasil, a importância encontrada nos Estados Unidos. É bem verdade que nosso sistema proporcional de lista aberta, por um lado, exige visibilidade acentuada ao parlamentar que deseja se reeleger. Afinal, necessita de votos suficientes para colocá-lo à frente em suas coligações e ocupar uma das cadeiras obtidas pelo quociente eleitoral.

No entanto, a conexão eleitoral no caso brasileiro não se apresenta tão monolítica como nos Estados Unidos. Diferentemente do sistema distrital americano, nosso sistema proporcional por Estados, não reproduz, em todas as situações, a correlação entre votos e área geográfica determinada. Embora subsistam políticos com votação concentrado/dominante, nossa modelagem eleitoral adota múltiplas configurações espaciais nas votações a depender do perfil de atuação do político (concentrado/partilhado, disperso/partilhado, disperso/dominante).

Nesse quadro, abre-se espaço para comportamentos diversos do clássico distributivismo

– calcado na canalização máxima, pelo parlamentar, de recursos para a sua base eleitoral (*pork barrel*), advocacia de interesses locais (*casework*) e reivindicação de responsabilidade pela canalização dos recursos (*credit claiming*) – tais como a tomada de posição (*position taking*) sobre temas de interesse nacional e publicização da reputação pessoal (*advertising*).

Os achados de Carvalho (2003) apontam que as peculiaridades geográficas latentes em nosso formato eleitoral comprovam que não há, efetivamente, um padrão unívoco de conexão. A parcela de legisladores oriunda de bases de votos dominantes, tendem a movimentações paroquialistas, com nítido viés distributivista. Já o segmento de legisladores emergentes de bases não-dominantes, inclinam-se a condutas mais universalistas.

Em segundo lugar, os dados coletados na obra de Carvalho (2003) demonstram também que nossa legislação eleitoral exige dos candidatos a uma cadeira legislativa estratégias diversificadas, que se correlacionam com a competitividade do mercado de votos em que operam, fortemente influenciada por fatores socioeconômicos. Assim, o sistema proporcional adotado no Brasil implica graus distintos de competitividade em cada certame eleitoral, com baixa competitividade, por exemplo, na Região Nordeste, e alta competitividade na Região Sudeste. Isso complexifica ainda mais a busca de explicações para o comportamento legislativo e enfraquece a adoção de uma variável única, calcada na visão distributivista.

Em terceiro lugar, a pesquisa de Carvalho (2003) destaca a importância dos partidos políticos na elucidação da atuação dos parlamentares brasileiros. Além de não identificar tanta ênfase no desejo de reeleição, o estudo demonstra que a organização institucional pós-Constituição de 1988 revela uma configuração de relações travadas entre Executivo e Legislativo – com elevado poder de agenda presidencial sobre os trabalhos legislativos – e uma força significativa das lideranças, cuja forte disciplina partidária influencia definitivamente o comportamento parlamentar. Esses dois fatores imporiam limites a ação política individual e outorgariam relevância ao modelo partidário na compreensão da conduta parlamentar brasileira.

Dessas considerações, adota-se, para compreender as ações dos parlamentares que atuam na temática da defesa do consumidor no Congresso, o pensamento de Carvalho (2003), que, se por um lado o distributivismo e seu desdobramento informacional não se mostram suficientes para desvendar a atuação parlamentar, por outro, também não se deve apostar no caminho singelo do partidarismo. A estrutura acentuadamente centralizada do arcabouço legislativo não tem a força necessária para isolá-lo do que se passa na arena eleitoral. Subsiste uma certa porosidade que traz, para o núcleo de incentivos à ação parlamentar, elementos derivados da arena eleitoral, ainda que, indubitavelmente, esses incentivos não reproduzam a padronagem distributivista desenvolvida pela teoria americana.

Nesse ponto, assim como se defende, neste trabalho, que há componentes históricos e sociológicos a compor a dimensão da ação racional e estratégica dos Deputados, advoga-se, também, que a indicação exclusiva de uma das vertentes da escolha racional (distributivista, informacional ou partidária) não constitui o modo mais adequado para compreender o quadro de limitações e estímulos à consecução dos objetivos políticos pelos parlamentares brasileiros.

A natureza multifacetada da nossa conexão eleitoral conjuga-se com as peculiaridades de nossa arquitetura de organização legislativa para exigir um comportamento parlamentar diversificado, dirigido, em determinados momentos e arenas (como em temas orçamentários ou outros localmente muito restritos), a ações paroquiais e em outros – seja por requererem defesa de opinião sobre assuntos que transcendem a “base regional”, seja por incentivos e restrições da instituição partidária – a ações nitidamente mais universais.

No âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor essa mecânica plural identificada por Carvalho (2003), se reproduz. Partindo-se do pressuposto da ação estratégica dos parlamentares da Comissão (paradigma da escolha racional), o método mais apropriado para se apreender o seu comportamento político será por meio da combinação, da integração das dimensões, sobressaindo situações em que o distributivismo e a relevância informacional ganham destaque e, em outras, em que modelo partidário se apresenta como lógica subjacente.

Nas duas situações que pretendem demonstrar a autonomia das ações não legiferantes que serão averiguadas neste trabalho – a identificação de audiências públicas da Comissão de Defesa do Consumidor sem vínculo com projetos de lei e a análise da influência da Comissão de Defesa do Consumidor na edição de normas sobre tarifas bancárias pelo Poder Executivo – esse caráter itinerante das conexões eleitorais no parlamentar brasileiro, que passeia entre o regionalismo e o universalismo, pode ser notado.

Os temas de direito do consumidor, aliás, carregam essa marca. Sobressaem questões que afetam apenas mercados locais em razão da atuação regional de determinados fornecedores de produtos e serviços apenas a áreas determinadas (e a quantidade de audiências públicas particularistas sinalizam nesse sentido) e persistem problemas nacionais como os grandes vilões das relações de consumo no Brasil: telefonia e sistema financeiro⁸.

⁸ Conforme levantamento feito pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) a partir do Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas (Sindec). Dados mais recentes consolidados para o ano de 2016 (BRASIL, 2016), disponível em <http://dados.mj.gov.br/dataset/cadastro-nacional-de-reclamacoes-fundamentadas-procons-sindec/resource/4d055554-0595-47ce-b3d4-97c11f33e143>. Acesso em 2 fev. 2018

1.3 A Teoria Informacional e o sistema de comissões brasileiro

Seguindo o caminho pavimentado pelo novo institucionalismo e pela versão da escolha racional, mas com o devido alerta sobre a intercambialidade entre as linhas dessa escola na atuação parlamentar, passa-se a lançar luz sobre a teoria informacional.

Krehbiel (1992), ao oferecer contornos teóricos mais consistentes à perspectiva informacional, destaca que essa abordagem abraça a noção de que a especialização ou *expertise* política constitui um potencial bem coletivo. Compreende-se, de acordo com essa linha, que o Poder Legislativo deve-se amparar no maior volume de informações disponível e deve, portanto, estimular os parlamentares a se especializarem politicamente e a empregarem essas informações do modo mais eficiente possível.

Uma solução racional para propiciar os ganhos desejados com essa especialização foi o sistema de comissões. Como aponta Santos (2014, p. 11), no espaço em que “a corrente partidária observa particularismo, a informacional enxerga eficiência coletiva”. Nesse ponto, para o autor, a organização do Congresso em comissões, em lugar de apenas mirar ganhos na distribuição de benefícios paroquiais, visaria a demanda dos parlamentares por *expertise* com o intuito de reduzir incertezas que necessariamente rondam a formulação e implementação de políticas públicas.

Para a corrente informacional o sistema de comissões é, assim, o eixo estruturador da atividade legislativa. Por meio da atomização dos trabalhos, gera maior especialização de seus membros e permite o compartilhamento dos dados com o plenário, otimizando o processo legislativo.

E o Congresso brasileiro – na formatação adotada a partir da Constituição Federal de 1988 – dialoga, de modo bastante claro, com as diretrizes da vertente informacional ao incorporar o sistema de comissões em sua estrutura organizacional.

As Comissões Permanentes, cuja enumeração e atribuições são definidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, usualmente surgem em resposta a demandas da sociedade que são reverberadas nos trabalhos da casa legislativa. As flutuações das necessidades sociais e sua conseqüente apreensão pelos atores do parlamento geram pressões para que novas comissões sejam criadas, embora o processo de gênese de um colegiado, enquanto decisão política, entre no jogo da racionalidade que move os interesses no parlamento, submetendo-se, a variada gama de motivações.

A par de racionalizar o processo legislativo, produzindo mais informações relevantes que aumentem a eficiência das decisões do plenário, o aprofundamento do exame dos temas colocados a debate no parlamento aparelha o Legislativo com um arsenal maior de dados que reduzem a assimetria informacional com o Executivo. No dizer de Krehbiel (1992) o modelo de comissões temáticas traduz o patamar de evolução dos componentes legislativos, revela responsividade a demandas da esfera social e assegura maior autonomia frente ao Executivo, o que pode conferir maior protagonismo ao parlamento em sua colaboração com o Poder Executivo na formulação de políticas públicas.

De fato, na linha descrita por Limongi (1994), decidir a partir da deliberação de seus membros é uma das características que define o Poder Legislativo. Para a perspectiva informacional, segue o autor:

Congressistas têm incertezas e alteram suas crenças a partir da troca de informações. Quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão. A decisão é endogenamente determinada a partir da interação entre os membros da legislatura. Quanto maior esta interação, melhor a política pública a ser adotada (LIMONGI, 1994, p. 33).

Essa capacidade de a produção informacional fortalecer o Legislativo em suas relações com o Executivo no campo das políticas públicas, a propósito, é ressaltada por Santos (2014). Afirmando que, na dinâmica brasileira, o Executivo e o Sistema de Comissões são atores fundamentais na dinâmica política brasileira, o autor lembra que o Executivo, pela própria natureza de suas atribuições, possui mais informações do que as comissões e o conjunto do parlamento. Entretanto, “o sistema de comissões permanentes do Legislativo possui, sim, papel informativo relevante no processo decisório em torno de políticas públicas” (SANTOS, 2014, p. 14).

1.4 Representação, Parlamento e o Sistema de Comissões

Apresentadas as linhas do pensamento neo-institucionalista e admitida a função desempenhada pelo agir estratégico dos parlamentares no uso das estruturas institucionais disponíveis e na importância (não exclusiva) da conexão eleitoral e do acúmulo de informações relevantes acerca das políticas públicas, sobressai a necessidade de os atores políticos manterem-se em evidência e cultivarem uma relação estreita com aqueles em nome de quem adotam as decisões.

Fala-se, portanto, em representação, fundamento existencial do parlamento. Em texto de significativo valor didático e histórico, Pitkin (2006), busca desvendar a origem etimológica e a trajetória da expressão representação. No campo político, a autora, levando em consideração o desenvolvimento histórico das instituições e seu correspondente desenvolvimento interpretativo, aponta que a ideia de representação surge no século XV, na Inglaterra, com a “convocação de cavaleiros e burgueses para reunirem-se no Parlamento com o Rei e os lordes como uma conveniência administrativa e política para o Rei” (PITKIN, 2006, p. 21).

Nesse ambiente, os cavaleiros e burgueses dirigiam-se ao parlamento para dar consentimento à cobrança de tributos, para dar informações, para obter registros dos tribunais sobre as disputas judiciais e, por outro lado, para levar as informações de volta às suas comunidades. A partir desses objetivos iniciais, as funções desempenhadas pelos nobres foram ganhando complexidade, evoluindo gradualmente para reconhecer que tais membros poderiam promover os interesses de suas comunidades e que o *locus* (Parlamento) em que se reuniam para tratar dos assuntos locais perante o rei guardava consciência própria e ostentava a natureza de um corpo único.

Embora ainda não denominados representantes, diante da ausência dessa acepção à época, a atuação dos membros do parlamento – falando em nome dos seus distritos de origem e a corporificação desse conjunto de interesses num mesmo foro – lança as bases para o desenvolvimento do conceito de representação política.

Passa-se a compreender, então, que a representação comporta um método de mediação – e também legitimação – entre as vontades dos integrantes de uma nação e as decisões políticas adotadas por seus dirigentes que a todos atinge e a todos vincula. E junto com a formação do método, surgem também os estudos que passam a teorizar esse instrumento de viabilização de governo em sociedades complexas e territorialmente extensas.

Segundo Pitkin (2006), Hobbes, em sua obra seminal, *O Leviatã*, faz o primeiro exame da ideia de representação na teoria política. Para ele, a soberania e a obrigação política derivariam de um contrato social celebrado num estado de natureza anterior, que os indivíduos abandonam em nome da sobrevivência e do atendimento de suas necessidades básicas. A representação, nesse contexto, teria contornos fiduciários, sendo o representante alguém incumbido da autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela ação do representante. Essa transferência de autoridade, consolidaria a multidão de indivíduos em um único e duradouro todo e o representante agiria como se espera que um dirigente o faça e não simplesmente para satisfazer seus interesses pessoais.

Da semente teórica lançada por Hobbes, expandem-se novas visões e reflexões sobre a

natureza e o alcance da representação, em especial quanto aos limites para a atuação do representante, consistente na polêmica entre mandato e independência e a relação entre representação e democracia.

Observe-se que a representação, em sua origem na teoria política, não tinha caráter simbiótico com a democracia. O mecanismo representativo não necessariamente convergiria na participação popular nos destinos das nações (PITKIN, 1972). Na verdade, o debate sobre representação política e democracia apenas passa a ganhar importância com a nova atmosfera econômica, política e social advinda da Revolução Industrial Inglesa e da Revolução Francesa. Tais acontecimentos incutiram, respectivamente, os ideais do liberalismo econômico e do liberalismo político, inconciliáveis com os regimes absolutistas que, ao longo dos anos, havia prevalecido na Europa.

É importante notar, contudo, que os governos representativos que passam a ser adotados na fase pós-absolutista tinham como foco precípua estabelecer limitações aos governos para assegurar a prevalência dos valores liberais, como a propriedade e a liberdade. A democracia liberal, fundamentada em governos representativos então delineada (não obstante o emprego do termo “demos” em sua denominação), pouco de democracia efetivamente apresentava.

De fato, como aponta Vitale (2007), os governos representativos surgem com profundas preocupações quanto à possibilidade de que um modelo genuinamente democrático pudesse redundar no estabelecimento de facções – movidas por paixões e interesses distintos – contrárias aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes da comunidade.

Impregnados por essas preocupações quanto ao sectarismo na política, que, aliás, foi vivenciado nos primeiros anos da república pós-revolucionária francesa, o “modelo democrático de viés liberal acabou privilegiando, de modo a excluir outras modalidades mais fortes de participação, a capacidade dos cidadãos de, na posse de liberdades e direitos individuais, deputar mandatos em intervalos pré-estabelecidos” (MARQUES, 2012, p. 23).

Nesses passos, a democracia representativa enfrentaria um enorme desafio. Tendo sido concebida, em suas origens, como mecanismo para assegurar estabilidade e evitar – com a mediação dos representantes e a adoção de decisões por maioria – a corrosão da vontade coletiva pela fragmentação dos interesses latentes no corpo social, o governo representativo apresenta tendências elitistas e, potencialmente, ostenta um déficit claro quanto à participação da sociedade na definição das decisões políticas que, ao fim e ao cabo, lhe afetarão profundamente.

Com efeito, a arquitetura institucional das democracias representativas parece basear-se no elitismo das entidades políticas e de representantes que, a partir da divisão do trabalho e do

método de seleção eleitoral, mostram-se como tecnicamente superiores e capazes de construir, por si, decisões mais adequadas para a sociedade do que aquelas que os cidadãos individualmente poderiam alcançar. No dizer de Bernard Manin:

Esses elementos democráticos são reais e geram consequências. A questão é que eles não são os únicos componentes de representação. A representação é também um governo das elites que não são direcionadas estritamente para executar os desejos dos cidadãos que representam. O governo representativo combina, pois, componentes democráticos e não democráticos (LANDEMORRE, 2016, p. 143).

No curso do desenvolvimento teórico acerca do instituto da representação, sucederam-se (e coexistem) variadas visões que buscam fornecer caminhos normativos para a superação desses déficits e assegurar que a representação política seja verdadeiramente democrática.

Urbinati (2005; 2010), a partir do exame das distinções entre democracia representativa e democracia eleitoral, sugere condições para que o modo de participação política ative uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos, reinserindo-os no processo de deliberação política e mitigando o poder corrosivo da distância entre as eleições (*gap* eleitoral) na produção de resultados políticos vinculados às preferências dos representados.

É nesse contexto que se insere a ideia de participação de Urbinati. Se uma democracia representativa demanda vínculo permanente entre representantes e representados, é preciso que se desenvolvam condutos efetivos de participação dos cidadãos e de supervisão da ação dos representantes, fornecendo arquiteturas institucionais que propiciem esse diálogo contínuo entre a esfera social e a esfera política. Representação e participação são instrumentos complementares na construção da democracia representativa de Urbinati e ingredientes fundamentais para o enfrentamento dos déficits de legitimidade e de controle dos sistemas representativos e para a reabilitação da dimensão ideológica da política.

Na questão da formulação das políticas públicas, o distanciamento entre as preferências dos representados e ação dos representantes ganha relevância crucial, pois o afastamento entre a esfera social e a esfera pública multiplica os riscos de produção de ações e normas dissociadas das demandas por políticas públicas presentes na sociedade.

Nesse ponto, as comissões temáticas, ambientes especializados e, nos termos regimentais (BRASIL, 2014c), mais abertos à participação de atores externos – como especialistas e autoridades do Poder Executivo – contribuem para a racionalização da organização legislativa e ampliam a produção de informações relevantes para avaliação e influência nas políticas públicas setoriais. As comissões permanentes, assim, podem promover

ganhos de representatividade do legislativo na medida em que tornam mais efetiva a participação no processo decisório (KREHBIEL, 1992). A dimensão informacional da deliberação parlamentar, amplificada pelas discussões temáticas conduzidas em audiências públicas, por exemplo, aprofundam o engajamento dos parlamentares na deliberação legislativa e sua conexão com as preferências e interesses presentes na esfera social, reverberando não apenas na atuação individual, mas na própria centralidade do parlamento no processo decisório (MENEGUIN; MAGNA, 2014).

CAPÍTULO 2 – LEGISLATIVO E EXECUTIVO NA TEMÁTICA DA DEFESA DO CONSUMIDOR: UM PANORAMA DE SUAS RELAÇÕES NO PERÍODO DE 2007 A 2015

2.1 Breve histórico sobre a intervenção do estado na economia e a defesa do consumidor

Ao colapso do sistema feudal, resultado do crescimento e desenvolvimento das cidades europeias e do intercâmbio comercial entre elas, seguiu-se um processo de centralização política que redundou no surgimento do Estado absolutista. Com efeito, a nova perspectiva mercantilista, que colocava a organização comercial como centro da atividade econômica e a riqueza como centro da vida social, emprestava grande relevo ao Estado, responsável pelo provimento dos meios necessários para a acumulação das moedas e dos metais preciosos. Embora, por meio dessa acumulação, o mercantilismo tenha fundado as bases para o posterior florescimento do capitalismo, o indivíduo ainda mantinha posição meramente coadjuvante nesse processo. O Estado, por meio de seu poderio, envolvia toda a vida social e econômica, realizando profunda e opressiva intromissão na vida dos indivíduos.

A doutrina liberal, inspirada nos ideais iluministas que permearam a Europa ocidental nos séculos XVII e XVIII, veio em contraponto à onipresença estatal, transformando o indivíduo em agente privilegiado da atividade econômica:

A concepção predominante no século XIX, na fórmula do Estado liberal ou Estado abstencionista, pretendia o distanciamento do Estado em relação à vida social, econômica e religiosa dos indivíduos, como garantia de independência da sociedade às injunções do Estado. Daí o mínimo de funções que lhe cabiam, a quase ausência de atuação do Estado no âmbito econômico e social, a quase ausência de grupos intermediários entre os indivíduos e o Estado; as associações políticas, culturais e profissionais eram temidas pelo obstáculo que pudessem causar à liberdade do indivíduo (MEDAUAR, 2002, p. 41).

Para o liberalismo, apoiado nas obras de Smith (1983) e Ricardo (1982), o progresso econômico e social resultava exclusivamente da iniciativa individual. Sendo a vida econômica um processo natural sobre o qual não se deveria influir, a otimização desse processo emergiria do livre jogo das forças econômicas, do livre ambiente de mercado. Nesse contexto, a política econômica do Estado teria caráter negativista, competindo-lhe apenas assegurar a propriedade privada e a liberdade de iniciativa. A reflexão de John Kenneth Galbraith sobre a obra de Adam

Smith evidencia a essência do individualismo liberal:

A riqueza das nações resulta do diligente empenho de cada um de seus cidadãos em seus próprios interesses, ou seja, quando cada qual colhe sua recompensa ou sofre os reveses disso resultantes. Ao defender seus próprios interesses o indivíduo serve ao interesse público (GALBRAITH, 1986, p. 72).

A consolidação dessa axiologia econômica nos ordenamentos estatais confere expressão jurídica e política ao liberalismo. O movimento codificador do Direito, fruto da revolução francesa, ordena a atividade econômica em bases eminentemente privatistas. Uma complexa arquitetura legal – consistente e lógica – passa a assegurar a certeza, a segurança e a liberdade nas negociações entre particulares, sem, contudo, comprometer-se com os resultados a que elas poderiam levar. O constitucionalismo, por sua vez, concretiza o Estado Liberal, destinado fundamentalmente a garantir as liberdades e prerrogativas individuais frente a si mesmo.

Institucionaliza-se no século XIX, nesse passo, a economia de mercado, ou o regime capitalista, sistema em que a plena liberdade de atuação dos agentes e a lei natural da oferta e da procura conduziram à eficiência econômica e ao bem-estar da coletividade.

Embora não se possa negar que, durante o apogeu do liberalismo, o mundo tenha presenciado um inédito crescimento na disponibilidade de bens e serviços, o devir histórico restou por demonstrar que o mercado, por si, não estava apto a promover o desenvolvimento econômico e a distribuição eficiente de seus benefícios. A instituição "mercado", distintamente dos prognósticos elaborados pela doutrina liberal, continha imperfeições. Diante de certas circunstâncias, seu modelo de funcionamento enfrentava obstáculos e ele se tornava inoperacional. A essas situações, a ciência econômica atribuiu o nome de falhas de mercado. Para Nusdeo (2005), cinco falhas essenciais se fazem presentes: quanto à mobilidade de fatores, quanto ao acesso à informação, quanto à concentração econômica, quanto às externalidades e quanto ao suprimento de bens coletivos.

“As deficiências do mercado, associadas à sua incapacidade de autorregulação, conduziram à atribuição de nova função ao Estado, trazendo-o de volta ao cenário econômico e social” (NUSDEO, 2005, p. 140). Começa-se a falar, assim, na intervenção do Estado na economia ou no domínio econômico como modo de proteger e de preservar os meios de produção de riquezas.

Em que pese, na origem, tal intervenção tenha-se restringido ao estritamente necessário para o equacionamento das disfunções maiores da economia, gradualmente o Estado foi-se tornando um centro decisório paralelo ao mercado, responsável não apenas pela manutenção,

mas também pela direção do sistema econômico. Competia-lhe, igualmente, impor padrões de desempenho consentâneos com preferências políticas predefinidas.

Destaque-se que a reinserção do Estado na ordem econômica não se deu de forma unívoca. Conforme o contexto geopolítico ou temporal, ela adotou molduras distintas que variaram desde a mera subsidiariedade até a completa substituição do mercado, como ocorreu nas nações que optaram pelo regime de produção socialista. Mesmo dentro de uma mesma nação capitalista, a ingerência estatal revelou-se muitas vezes polissêmica, consistindo, para determinados segmentos do mercado, na simples disciplina jurídica da atividade privada e, para outros, na participação direta do Estado na produção de bens e serviços, seja em regime de monopólio ou de concessão.

Especificamente quanto à proteção do consumidor, a ideia de assegurar prerrogativas aos cidadãos no âmbito das relações comerciais integrou-se ao conceito dos direitos fundamentais de segunda geração (NEGRÃO, 2017), garantias que exigem do poder público, mais do que a simples preservação da liberdade individual, uma atuação efetiva para impor condicionantes aos agentes do mercado e assegurar a materialização da justiça social. A defesa dos interesses do consumidor guarda, portanto, estrita pertinência com o princípio fundamental da igualdade, ou da isonomia, em sua dimensão material.

De acordo com esse princípio, compete ao legislador enfrentar as distorções geradas pelos processos históricos e restabelecer o equilíbrio entre valores e interesses que a sociedade, por intermédio do texto constitucional, elegeu como prioritários. A isonomia material, em síntese, traduz o dever de tratar distintamente os desiguais para corrigir desequilíbrios e oferecer oportunidades e condições semelhantes de coexistência e de evolução.

Reconhece-se que, nas relações de consumo, a trajetória de expansão econômica acarretou a concentração desproporcional de poder nas mãos dos fornecedores e relegou os consumidores a uma condição de ínsita vulnerabilidade. O objetivo da arquitetura protetiva é corrigir referido desequilíbrio, conferindo prerrogativas que reposicionem o consumidor em uma situação mais favorável nas relações comerciais modernas.

No Brasil, os primeiros passos em direção a uma disciplina normativa da proteção ao consumidor surgem em 1933, com a Lei de Usura (BRASIL, 1933). Outras experiências legislativas sobrevieram, das quais importa destacar a Lei dos Crimes contra a Economia Popular – Decreto-Lei nº 869, de 1938 (BRASIL, 1938), e, posteriormente, a Lei nº 1.521, de 1951 (BRASIL, 1951) – e a Lei de Repressão ao Abuso do Poder Econômico – Lei nº 4.137, de 1962, (BRASIL, 1962). Essas normas, contudo, traduziram iniciativas tímidas, restritas a um caráter sancionador e resultaram em poucas modificações na realidade do mercado de consumo.

A verdadeira transformação surgiu com o advento da Constituição Federal de 1988, que incluiu, de modo expresse, a defesa do consumidor como garantia fundamental (BRASIL, 2015a, art. 5º, XXIII) e como princípio norteador da ordem econômica (BRASIL, 2015a, art. 150, V). Nesse ambiente foi promulgada a Lei nº 8.078, de 1990, Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990), uma lei inovadora que concebeu um aparato normativo bastante coeso de salvaguarda dos interesses dos consumidores e de restauração da equidade no mercado de consumo.

Os instrumentos de proteção ao consumidor, entretanto, não se encerram no Código de Defesa do Consumidor. Concebida para ser uma lei longeva e eminentemente principiológica, a própria estrutura de regulação nela prevista concebe um sistema compartilhado e integrado de atuação, escorado no que o Código nomeou de Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC (BRASIL, 1990, arts. 105 e 106) e que abrange os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor.

A par dessa competência material, relacionada a ações executivas de políticas públicas pelas três esferas governamentais e por organizações da sociedade civil, há também competência legislativa concorrente, nos termos da vigente constituição federal, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2015a, art. 24, V).

Mais relevante ainda, para os rumos deste trabalho, subsiste, ainda – a partir de decisão política de desestatização dos serviços públicos adotada a partir de 1990 – um campo de interseção bastante profícuo entre Poder Executivo e Poder Legislativo: os espaços normativos ocupados pelas agências reguladoras na seara da defesa do consumidor.

2.2 Regulação e Parlamento no contexto da defesa do consumidor

Para Braga e Nelson (2015), as agências surgem no Brasil como instrumental regulatório necessário para atender as demandas de uma sociedade cada vez mais técnica e complexa, dentro do contexto do processo de privatização de segmentos estratégicos desencadeado nos anos 90.

De fato, a escolha constitucional pela desestatização de setores tradicionalmente explorados diretamente pelo Estado e sua entrega à iniciativa privada reformula o papel governamental na atividade econômica dos serviços públicos agora concedidos. O Estado retira-se da condição de agente econômico protagonista e transforma-se em indutor e árbitro – agente normativo e regulador, nos termos do art. 174 da Constituição Federal (BRASIL, 2015a)

– da prestação dos serviços públicos por parte dos agentes privados.

Adota-se, para a concretização desses desígnios, o modelo das agências reguladoras, experiência já consagrada na prática norte-americana, que consistiu, no Brasil, na criação de autarquias diferenciadas que, a par de deterem um grau maior de autonomia do que as demais entidades descentralizadas da administração pública, ostentam uma característica central para o debate aqui em exame: o poder normativo.

Esse poder normativo surge como decorrência de delegação legislativa pelo Congresso Nacional nas leis de criação de cada uma das agências (ou, no caso do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, como reflexo da lei de regência bancária editada no longínquo ano de 1964) e baseia-se em suposta necessidade de respostas normativas ágeis e especificamente desenvolvidas por especialistas bastante próximos da realidade de cada segmento objeto de regulação (CUÉLLAR, 2001).

Embora concebido originalmente como forma complementar de disciplina normativa, apta a, a partir dos comandos genéricos e abstratos previstos em lei em sentido estrito, pormenorizar e dar concretude aos preceitos legais sem criar direitos subjetivos e obrigações por si, o poder normativo exercido pelas agências ganha amplitude no contexto da regulação econômica e passa a rivalizar com o próprio Poder Legislativo:

Assim, pode-se compreender competência normativa como produção de normas de caráter geral e abstrato, de cunho infralegal, podendo ser veiculada através de regulamentos, exercendo poder regulamentar, resoluções, portarias e outros, e que interfiram diretamente na esfera de direitos dos particulares (BRAGA; NELSON, 2015, p. 125).

Com o alargamento do campo de normatividade das agências reguladoras e com a consequente expansão do número de regulamentos editados com conteúdos próprios de lei, amparados em delegação legislativa, o Poder Executivo ganha destaque na mediação política com os setores econômicos regulados e se fortalece perante o Poder Legislativo.

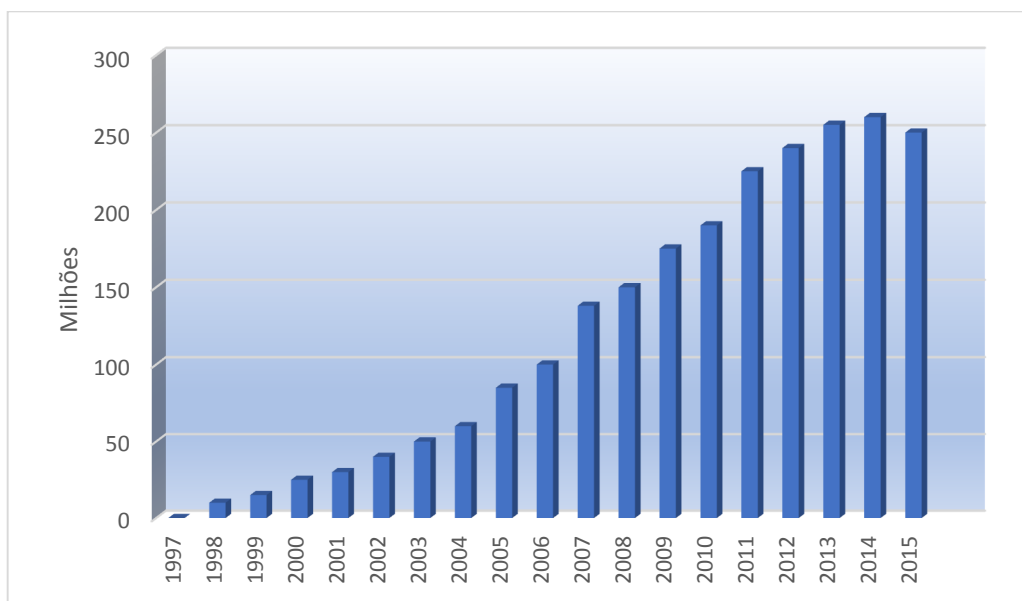
No contexto da defesa do consumidor, há enorme repercussão desse processo de regulação. O mercado de consumo passou por profundas modificações após a edição do Código de Defesa do Consumidor em 1990. E, dentre os vários segmentos de serviços públicos regulados que ampliaram suas atividades e alcançaram um número maior de clientes, o setor de telecomunicações e o sistema financeiro mostram-se os mais expressivos.

Praticamente inexistente em 1990, a telefonia celular paulatinamente penetra nos hábitos comerciais dos brasileiros e torna-se um serviço essencial universalizado. Bernardo Lins descreve esse fenômeno:

As mudanças na preferência dos consumidores se caracterizaram, principalmente, pela gradual predominância da telefonia móvel sobre a telefonia fixa como serviço mais desejado. Essa tendência se iniciou com a transição da telefonia analógica para a digital a partir de 1996⁵² e delineou-se com maior intensidade a partir de 2001, com a oferta de smartphones e a expansão de novas aplicações na internet, em especial as redes sociais. É interessante que a mudança do analógico (1G) para o digital (2G) tenha sido mais dramática do que a adoção das ulteriores gerações de tecnologia celular (LINS, 2017, p. 54).

De poucas linhas móveis no início dos anos 90, o número de estações móveis (aparelhos celulares habilitados para funcionamento das redes brasileiras) alcança, em 2015, a impressionante marca de 250 milhões (ANATEL, 2016). Paralelamente, os serviços de conexão fixa e móvel à internet, bem como os relacionados à televisão por assinatura expandem maciçamente suas atividades.

Gráfico 1. Linhas de acesso de telefonia instaladas



Fonte: Lins (2017)

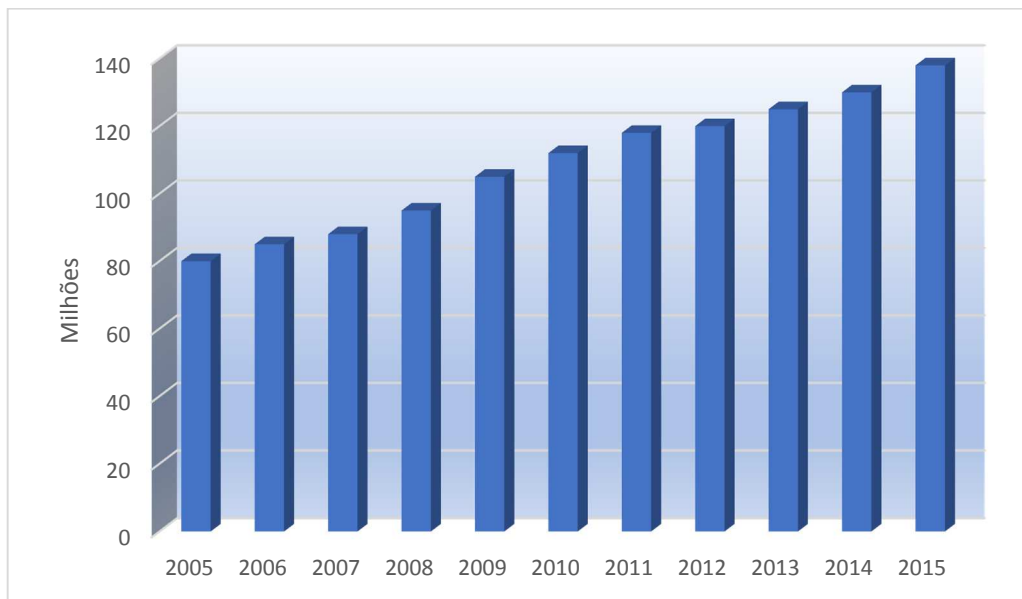
O sistema financeiro também vivencia significativo crescimento. A estabilização inflacionária ocorrida a partir do Plano Real em 1994 e as decorrentes alterações no modelo de negócios bancário, que passa a depender menos dos rendimentos provenientes do financiamento da dívida estatal e mais de sua clientela privada, associam-se a outros fatores que determinam a configuração definitiva do Brasil como uma economia de mercado.

Cresce, nesse passo, a bancarização, termo que denota a massa de pessoas físicas com

algum tipo de relacionamento bancário (contas de depósito à vista, contas de depósito de poupança e contas-correntes de depósitos para investimento).

Dados do Banco Central (2016) indicam que dos 160 milhões de adultos da população brasileira, quase 140 milhões (87%) eram clientes bancários em 2015, uma evolução bastante consistente, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 2. Pessoas Físicas com relacionamento bancário



Fonte: Banco Central do Brasil (2016)

Junto com a ampliação da capacidade de oferta desses serviços e do seu emprego pela população, cresceram também os conflitos entre fornecedores e consumidores nesses segmentos com intensa regulação estatal.

Desde o início da consolidação dos dados do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Sindec) em 2011, feita em atendimento aos arts. 105 e 106 do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990), as demandas relacionadas ao segmento de telecomunicações e ao sistema financeiro têm liderado todos os rankings de reclamações fundamentadas no País.

O Sindec, é uma política pública que, por meio de um conjunto de soluções tecnológicas, representa um eixo fundamental de integração do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e de fortalecimento da ação coordenada e harmônica entre seus órgãos. Ele permite o registro dos atendimentos individuais a 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 a elaboração de Cadastros Estaduais e Nacional de Reclamações Fundamentadas.

As tabelas abaixo, retiradas dos Boletins Sindec (BRASIL, 2011d; 2012c; 2013c; 2014d; 2015b), apontam os seis setores mais reclamados desde de 2011, quando começou a coleta e divulgação dos dados, até ano de 2015, ano final do recorte temporal proposto neste capítulo.

Tabela 1. Setores da economia mais demandados em 2011

POSIÇÃO	ASSUNTO	TOTAL	%
1º	Cartão de Crédito	141.672	9,2
2º	Telefonia Comercial	122.952	7,9
3º	Banco Comercial	111.648	7,2
4º	Telefonia Fixa	85.606	5,5
5º	Aparelho Celular	83.649	5,4
6º	Financeira	58.445	3,8
TOTAL		1.538.483	100

Fonte: Brasil (2011d)

Tabela 2. Setores da economia mais demandados em 2012

POSIÇÃO	ASSUNTO	TOTAL	%
1º	Telefonia Celular	172.119	9,3
2º	Banco Comercial	169.427	9,1
3º	Cartão de Crédito	154.501	8,2
4º	Telefonia Fixa	125.403	6,9
5º	Financeira	97.032	5,2
6º	Aparelho Celular	78.997	4,2
TOTAL		1.877.966	100

Fonte: Brasil (2012c)

Tabela 3. Setores da economia mais demandados em 2013

POSIÇÃO	ASSUNTO	TOTAL	%
1º	Banco Comercial	216.455	9,3
2º	Telefonia Fixa	208.569	8,9
3º	Telefonia Celular	144.066	6,2
4º	Cartão de Crédito	111.954	4,8
5º	Financeira	99.414	4,3
6º	Aparelho Celular	98.430	4,2
TOTAL		2.327.423	100

Fonte: Brasil (2013c)

Tabela 4. Setores da economia mais demandados em 2014

POSIÇÃO	ASSUNTO	TOTAL	%
1º	Telefonia Fixa	231.575	9,8
2º	Telefonia Celular	226.353	9,5
3º	Banco Comercial	165.778	7
4º	Cartão de Crédito	153.286	6,5
5º	TV por Assinatura	136.622	5,8
6º	Aparelho Celular	105.281	4,4
TOTAL		2.371.901	100

Fonte: Brasil (2014d)

Tabela 5. Setores da economia mais demandados em 2015

POSIÇÃO	ASSUNTO	TOTAL	%
1º	Telefonia Celular	338.247	13,4
2º	Telefonia Fixa	241.311	9,5
3º	TV por assinatura	183.846	7,3
4º	Banco Comercial	174.676	6,9
5º	Aparelho Celular	144.138	5,7
6º	Energia Elétrica	117.237	4,6
TOTAL		2.532.652	100

Fonte: Brasil (2015b)

Como indicam os dados, os temas ligados a serviços de telecomunicações e financeiros ocuparam – sem intervalos, mas com alternância nessas posições de destaque – as seis primeiras colocações, comprovando a relevância acentuada desses dois setores regulados para a defesa do consumidor e o desafio posto aos Poderes Executivo e Legislativo para o cumprimento do dever constitucional de promover o equilíbrio nesses segmentos do mercado de consumo tão férteis em abusos contra o consumidor. O número de reclamações em cada um desses setores, bem como o total de reclamações, observe-se, sempre estiveram em crescimento, saindo de 1,5 milhão para 2,5 milhões, um acréscimo de 66% no montante de registros no Sindec no intervalo examinado.

No campo do Executivo, dois feixes de medidas foram tentados. No âmbito das telecomunicações, dentre vários normativos, a resposta mais contundente veio na forma da Resolução n.º 632, de 7 de março de 2014, mas cuja gênese remonta ao ano de 2010, quando se instala na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), por meio do processo n.º 53500.011324/2010-89, um Grupo de Trabalho para elaborar Proposta de Regulamento de Atendimento e Cobrança e Oferta aos consumidores de Serviços de Telecomunicações. A formulação do documento final, também perpassa por procedimento de consulta pública realizado em 2013.

A Resolução n.º 632, de 2014 (ANATEL, 2014), aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), um extenso diploma que versa objetivamente sobre matérias com contornos gerais estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor aplicadas, porém, às relações de consumo especificamente ocorridas no campo das telecomunicações. O fundamento para a edição dessa norma reside no art. 19 da Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei geral de Telecomunicações⁹ (BRASIL, 1997), dispositivo que sedimenta a delegação do Poder Legislativo de competência normativa à Anatel.

Em relação ao sistema financeiro, várias normas foram editadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) entre os anos de 2007 e 2015, com amparo na delegação legislativa concedida pelo Congresso Nacional ao CMN no art. 8º da Lei n.º 4.595, de 1964¹⁰ (BRASIL,

⁹ Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente: [...]

X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado; [...]

IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

¹⁰ Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: [...]

1964).

Os principais atos normativos editados no enfrentamento das demandas registradas no Sindec consistiram nas Resoluções nº 3.517, de 6 de dezembro de 2007 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2007a), que “veda a cobrança de tarifa em decorrência de liquidação antecipada e contratos de concessão de crédito e de arrendamento mercantil financeiro e estabelece critérios para cálculo do valor presente para amortização ou liquidação desses contratos”, nº 3.518, de 6 de dezembro de 2007 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2007b) que “disciplina a cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil” e nº 3.919, de 25 de novembro de 2010 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2010), que, entre outras mudanças, “padroniza a cobrança de tarifas sobre cartões de crédito”.

Nesse mesmo período de 2007 a 2015, apesar da delegação legislativa e intensa ação normativa do Poder Executivo via Anatel e CMN, houve, igualmente, forte atuação da Câmara dos Deputados. Além de projetos de lei que, como já exposto acima, não lograram aprovação ou transformação em norma jurídica, a Comissão de Defesa do Consumidor, como apontam os dados levantados junto ao Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg) e anexados no apêndice deste trabalho, recebeu 57 requerimentos de audiências públicas, informações ou instalação de subcomissões relacionados ao mercado de consumo de telecomunicações (Apêndice A) e 55 requerimentos de audiências públicas, informações ou instalação de subcomissões associados a assuntos ligados ao sistema financeiro nacional (Apêndice B). No universo de pouco mais de 400 requerimentos dessas espécies apresentados à Comissão entre 2007 e 2015, esses foram os temas mais frequentes no intervalo temporal pesquisado, o que evidencia a sintonia da agenda política do Colegiado com as demandas consumeristas existentes na sociedade.

Ao mesmo passo, a presença maciça de representantes dos órgãos reguladores nas audiências efetivamente realizadas (presentes em 57% das reuniões de audiências públicas como indicam as informações coletadas no item 3.1.2 deste trabalho), quando associadas à contemporaneidade da edição de normas do Executivo sobre os temas líderes de reclamações, sugerem o emprego da dimensão não legiferante analisada neste trabalho¹¹.

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas; [...]

IX - Limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros.

¹¹ Embora fora dos recortes temporais de pesquisa utilizados neste trabalho, robustece a interação entre CDC e agências reguladoras e seu papel indutor do Poder Executivo na formulação das políticas públicas

No que toca ao estudo de caso detalhado no capítulo 4 desta dissertação, os resultados do grupo de trabalho sobre tarifas bancárias, instituído na Comissão de Defesa do Consumidor – e formado por parlamentares e representantes do Ministério da Fazenda, do Banco Central do Brasil, do Ministério Público Federal e do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – comprovam o uso da ação não legiferante, com a correspondente edição, pelas autoridades reguladoras do sistema financeiro das Resoluções n.º 3.517 e 3.518, ambas de 2007 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2007a;2007b).

de consumo, os dois ofícios encaminhados para a Comissão e apresentados nos Anexos – n.º 474/2017/SEI/GPR-ANATEL (Anexo 1) e n.º 145/2018/SEI/GPR-ANATEL (Anexo 2). Neles, a Anatel, respectivamente, convida a CDC para oferecer subsídios para o futuro Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL) e para participar da atualização da revisão do Regulamento Geral dos Direitos do Consumidor de Telecomunicações (RGC), norma fundamental para o setor de consumo de telecomunicações, editada em 2014, e cuja edição é mencionada neste Capítulo.

CAPÍTULO 3 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Este capítulo procura vislumbrar uma distinção entre a dimensão legiferante e a não legiferante da Câmara dos Deputados no desenvolvimento de ações que atendam as demandas relacionadas à defesa do consumidor. Ao comparar – diante da evolução do mercado de consumo desde a edição do Código de Defesa do Consumidor e a demanda por atualização legislativa¹² – a baixa produção efetiva de leis de proteção ao consumo por parte do parlamento com o relativamente elevado número de audiências públicas, compreende-se a importância desse conduto de participação para a conexão permanente entre esfera pública e sociedade. Entretanto, questiona-se o enfoque excessivo da doutrina sobre o papel das audiências públicas no processo legislativo e cogita-se, a partir da experiência concreta da Comissão de Defesa do Consumidor no período compreendido na Legislatura 2011/2015, se esses mecanismos não estariam sendo empregados como fórmula alternativa de atuação do parlamento na busca de soluções para as questões afetas ao mercado de consumo.

No âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor, do acervo de medidas previstas no Regimento para o exercício das competências temáticas, duas têm sido empregadas com maior frequência: a discussão e votação de projetos de lei e a realização de audiências públicas. Segundo os relatórios de atividades da CDC de 2011 a 2014 (BRASIL, 2011c; 2012a; 2013b; 2014b)¹³, foram aprovados, nesses quatro anos, 143 projetos de lei. Em igual período, foram realizadas 55 reuniões de audiência pública, a maioria das quais sem relação direta com demandas de atuação legislativa.

Embora os dados indiquem a preponderância numérica dos projetos de lei no enfrentamento de problemas relacionadas a defesa do consumidor, a realidade de que nenhum desses projetos foi, até o momento, transformado em norma jurídica – somado ao relativamente elevado número de audiências públicas – parece sugerir que os parlamentares podem estar obtendo respostas mais satisfatórias para o atendimento de seus interesses por meio da atuação não legiferante, ou seja, por meio do chamamento à discussão de setores do mercado de consumo, de participantes do Sistema Brasileiro de Defesa do Consumidor e, principalmente, por meio de pressão e indução sobre os órgãos de regulação setorial.

¹² Ver Introdução sobre necessidades de atualização legislativa no campo da defesa do consumidor.

¹³ Embora a Legislatura 2011/2015 siga, nos termos da Constituição Federal, formalmente até o dia 1 de fevereiro, não houve reuniões de audiência pública no ano de 2015 em vista do recesso de 23 de dezembro a 1 de fevereiro.

3.1 Participação e Audiências Públicas

É importante frisar que o recorte proposto entre a esfera de atuação legiferante e não legiferante mostra-se pouco usual na literatura que estuda o Parlamento.

O instituto das audiências públicas no campo dos poderes legislativos é tema tradicionalmente dividido sob a ótica de dois feixes fundamentais: 1) seu papel como mecanismo de participação democrática e de mitigação dos déficits de ação social nos sistemas representativos (meio) e 2) sua função de aproximação efetiva da sociedade ao processo de produção legislativa (resultado).

Na linha expandida no item 1.4 deste trabalho, no que toca ao primeiro feixe, constitui desafio premente dos sistemas representativos superar a crítica, justamente levantada, de que a democracia eleitoral, por si, carrega o enorme potencial de, na dicção de Rousseau, colocar-se como mero mecanismo de legitimação de uma aristocracia política (URBINATI; WARREN, 2008), oferecendo nada mais do que uma aparente janela de democracia no período de eleições.

Para o enfrentamento dessa deficiência, a democracia representativa, mais do que legitimada pelo voto, deve encontrar sua essência em processos políticos que conectem, efetivamente, a sociedade e as instituições políticas, sedimentando uma arena permanente de opiniões contestáveis e sujeitas a revisão.

A representação política, pois, não merece pertencer apenas aos agentes ou instituições, mas ao processo dialético de relacionamento entre instituições e sociedade que não se encerra nas eleições (URBINATI, 2005). Ela precisa ser marcada por um caráter contínuo (vínculo permanente entre o tecido social e seus representantes) e circular (oportunidade de recondução ou renovação dos representantes por meio de eleições periódicas).

É nesse contexto que se insere a ideia de participação e de elementos como a audiência pública. Se uma democracia representativa demanda conexão permanente entre representantes e representados, é preciso que se desenvolvam canais efetivos de participação dos cidadãos, fornecendo arranjos institucionais que propiciem esse diálogo contínuo entre a esfera social e a esfera política.

A audiência pública, nesse passo, oferece a oportunidade para que o cidadão possa intervir como sujeito pleno do processo de criação ou reforma das leis (DAL BOSCO, 2002), espaço em que se apresenta o segundo feixe da visão tradicional desse instrumento participativo. Como bem aponta Gomes (2014, p. 16), a abertura para “a participação popular no processo legislativo, estreita a relação entre representantes e representados e agrega

benefícios para a tomada de decisão legislativa, advindos do conhecimento recebido pelas contribuições públicas”.

A questão que se impõe, contudo, consiste na identificação da finalidade desempenhada pelas audiências públicas quando o tema de fundo – e abordagem escolhida pelos parlamentares requerentes – não se conecta imediatamente ao processo legislativo em sentido estrito. Qual atribuição estaria sendo concretamente empregada pelo Parlamento quando promove audiências públicas que não seguem o trilha usual de influência sobre a produção ou modificação legislativa?

Percebe-se, aqui, uma certa fragilidade no arcabouço científico para identificar e avaliar adequadamente a função de que se ocupa o Poder Legislativo quando chama atores da sociedade para debater temas que afetam as relações de consumo e a defesa do consumidor sem estabelecer vínculo imediato entre a audiência pública e a ação legiferante.

Há, efetivamente, uma abertura para a participação da sociedade. Mas os contornos por meio dos quais essa interação ocorre parecem fugir ligeiramente do arquétipo binário cidadão-processo legislativo. A significativa atuação de representantes do Poder Executivo (em especial autoridades de agências reguladoras) aparenta indicar que o Congresso tem pavimentado seu percurso como agente de captação direta e contínua – e aqui superando a questão da representação episódica na eleição – de demandas da sociedade e de influência sobre o Poder Executivo na definição de políticas públicas voltadas ao fortalecimento do consumidor.

A profusão de audiências públicas no âmbito da defesa do consumidor e a preponderância de temáticas desvinculadas da produção legislativa propriamente dita revelam o emprego, pelo Parlamento, da função de ser campo de discussão e, principalmente, de instrumento legítimo de pressão sobre outro Poder no que toca aos temas de interesse da sociedade.

Apresenta-se, a seguir, uma descrição das audiências públicas realizadas pela Comissão de Defesa do Consumidor na legislatura 2011/2015, desprezando-se o ano de 2015, uma vez que, devido a recesso parlamentar de 23 de dezembro a 1º de fevereiro, não houve, nesse ano, sessões deliberativas ou de audiência pública antes da posse dos parlamentares eleitos para a legislatura seguinte.

3.2 Classificação das Audiências Públicas realizadas pela CDC entre 2011 e 2014 de acordo com seu grau de vinculação ao processo legislativo

Para avaliar a conexão entre as audiências e o processo de criação ou reforma legislativa, utilizou-se três parametrizações: quando a finalidade explicitamente referia-se a matéria legislativa em trâmite ou permitia a concepção imediata de uma proposição legislativa como meio de enfrentamento da questão colocada classificou-se como “diretamente vinculada à produção legislativa” (D); quando, ainda que o objetivo expresso não apontasse para a necessidade de elaboração de lei, o tratamento da demanda poderia eventualmente subsidiar a modificação do panorama normativo classificou-se como “indiretamente vinculada à produção legislativa” (I); e, quando o assunto da audiência não guardava nenhuma pertinência com a ação legiferante da Câmara dos Deputados, classificou-se como “sem vinculação com a produção legislativa” (S).

A partir dessa classificação, tem-se a seguinte situação:

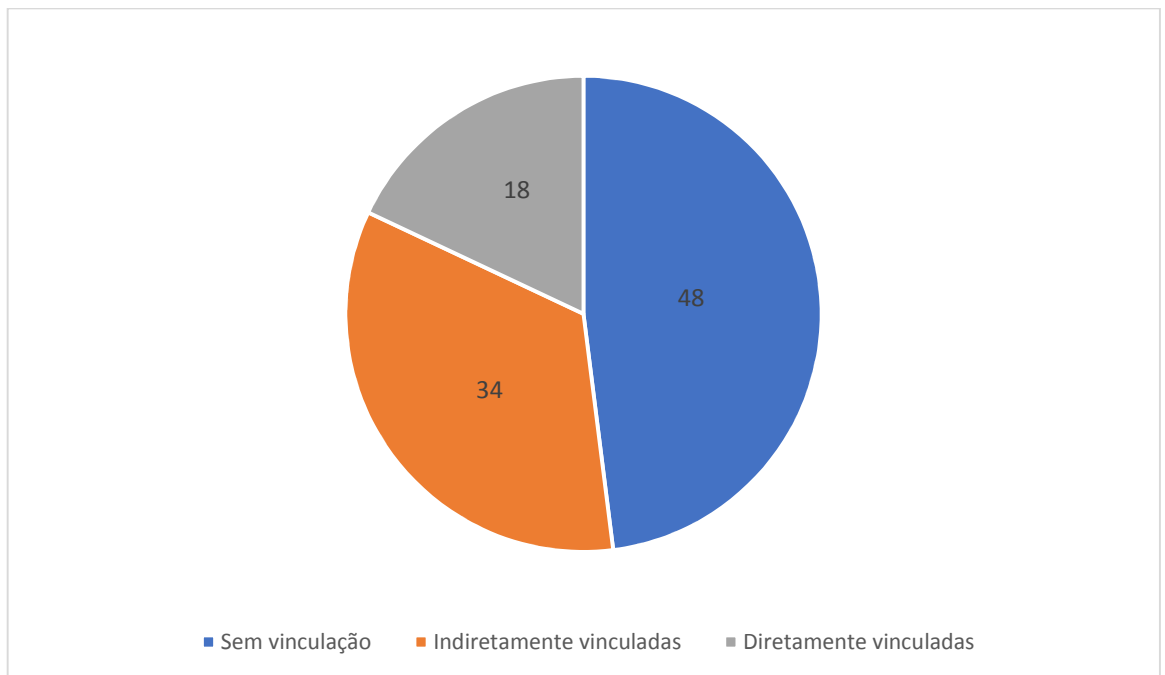
Tabela 6. Audiências Públicas realizadas na CDC entre 2011 e 2014

VINCULAÇÃO À PRODUÇÃO LEGISLATIVA	2011	2012	2013	2014	Total
Diretamente vinculada (D)	4	2	2	2	10
Indiretamente vinculada (I)	7	2	8	2	19
Sem vinculação (S)	12	2	8	4	26
Total	23	6	18	8	55

Fonte: Relatórios de Atividades (BRASIL, 2011c; 2012a; 2013b; 2014b)

Os resultados apurados demonstram que 26, ou seja 48% das audiências públicas encetadas no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor não apresentaram ligação alguma com a atribuição legiferante do Parlamento. 19, ou 34% poderiam, com algum elastecimento, contribuir para eventual modificação legislativa e apenas 10, ou seja, 18% detêm pertinência imediata com o processo legislativo.

Gráfico 3. Grau de vinculação ao processo legislativo das audiências públicas da CDC entre 2011-2014, em percentuais



Fonte: Relatórios de Atividades (BRASIL, 2011c; 2012a; 2013b; 2014b)

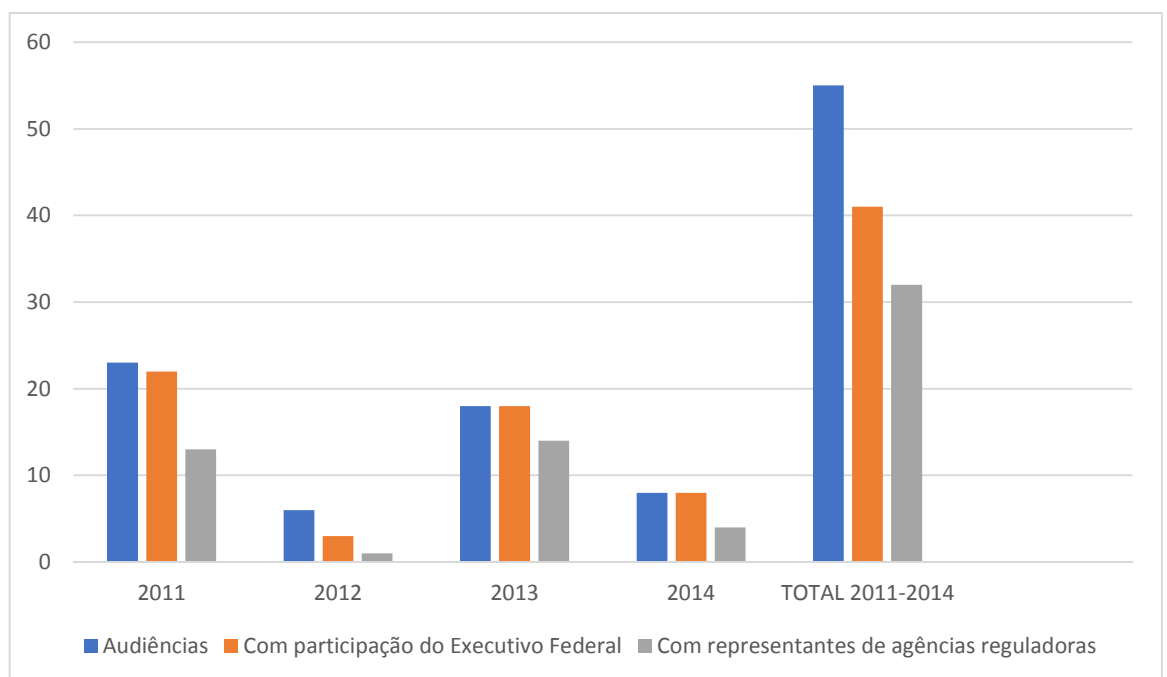
3.3 Presença de Autoridades do Poder Executivo e de Representantes de Agências Reguladoras nas Audiências Públicas realizadas pela CDC entre 2011 e 2014

Uma outra abordagem proposta nesta pesquisa analisa o perfil dos participantes nas audiências públicas realizadas pela Comissão de Defesa do Consumidor na Legislatura 2011/2015, ressalvada a circunstância, já apontada no item anterior deste trabalho, de que, no ano de 2015, tendo em vista o recesso parlamentar, não ocorreram audiências públicas no contexto da referida legislatura.

Os resultados, obtidos a partir do exame das qualificações dos expositores descritas nos Relatórios de Atividades, confirmam a preponderância do Executivo Federal nos debates das audiências públicas feitas na Comissão. Do total de 55 audiências públicas conduzidas na Comissão de Defesa do Consumidor, 41 contaram com autoridades do Poder Executivo (75%) e 32 (58%) tiveram participação de representantes de agências reguladoras. Do total das audiências com membros do Poder Executivo, 78% tinham como interlocutores diretores ou especialistas de agências reguladoras.

Chama a atenção a volumosa presença de autoridades do Poder Executivo, notadamente das agências reguladoras, em especial quando se considera a diversidade potencial de matérias que podem ser tratadas no campo temático da Comissão, responsável, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014c), por assuntos relativos a “a) economia popular e repressão ao abuso do poder econômico; b) relações de consumo e medidas de defesa do consumidor; c) composição, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviços”.

Gráfico 4. Perfil de participação nas audiências públicas da CDC entre 2011-2014



Fonte: Relatórios de Atividades (BRASIL, 2011c; 2012a; 2013b; 2014b)

3.4 Audiências Públicas realizadas pela CDC entre 2011 e 2014, por assunto

Audiências 2011, finalidade:

- 1) discutir a qualidade do serviço de telefonia móvel; I
- 2) debater a gestão do setor elétrico e a atuação da agência nacional de energia elétrica – ANEEL; S
- 3) comemoração ao Dia Internacional do Consumidor; S
- 4) questões relativas à aviação civil brasileira e os problemas relacionados à prestação

de serviços de transporte aéreo e da insuficiência do número de voos para o nordeste do país, além da infraestrutura aeroportuária brasileira; S

5) conhecer a proposta do governo federal para um Plano Nacional de Banda Larga; D

6) discussão do pós-venda de aparelhos de telefonia móvel celular; I

7) debater dispositivos que delimitam o período do dia ou data e horário para a entrega de produtos ou prestação de serviços ao consumidor - Lei de Entrega; D

8) debater sobre a situação atual do transporte aéreo de passageiros; S

9) discussão do atendimento nos órgãos públicos, serviços de saúde, escolas, correios, cartórios e outros aos consumidores portadores de deficiência auditiva ou surdos; S

10) debater a situação atual e o planejamento dos Aeroportos Nacionais para a Copa 2014 e os procedimentos aplicados pela fiscalização junto às companhias aéreas e a política de concessões aeroportuárias para a iniciativa privada; D

11) debater a Proposta de Fiscalização e Controle 10/2003 (BRASIL, 2003), "que propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias fiscalizem denúncias em relação aos procedimentos administrativos das empresas operadoras de Cartão de Crédito; I

12) discutir a redução do valor da assinatura básica da telefonia fixa; I

13) mesa Redonda para discutir as tarifas de energia elétrica e o PDC 10/2011 (BRASIL, 2011); D

14) discussão sobre os serviços da Eletropaulo na região metropolitana de São Paulo; S

15) uniformização do tempo de atendimento dos clientes nas Agências Bancárias em todo o território Nacional; I

16) prestar esclarecimentos sobre denúncias de corrupção envolvendo o Ministério do Turismo; S

17) obter esclarecimentos acerca da explosão de bueiros, na cidade do Rio de Janeiro; S

18) debater as questões relativas às barreiras comerciais sobre tubos de aço carbono, até cinco polegadas, sem costura provenientes da República Popular da China; S

19) debater a qualidade do atendimento aos usuários de planos de saúde; I

20) prestar esclarecimentos sobre o sistema de televisão por assinatura e suas tecnologias no Brasil; S

21) discutir a "participação do BNDES na Eletropaulo" e "Discutir a política de financiamentos e as diretrizes de fomento aplicadas pelo Sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; S

22) esclarecimentos quanto ao financiamento do BNDES em processo de fusão, à internacionalização de empresas, às políticas do banco, e ao desempenho da BNDES Participações S/A; S

23) Tratar das questões relativas a cobranças indevidas de tarifas bancárias por parte das instituições financeiras. I

Audiências 2012, finalidade:

1) discutir as novas regras de política de privacidade do Google e os impactos dessas novas mudanças, à luz do Código de Defesa do Consumidor e à legislação brasileira de maneira geral; I

2) debater o Projeto de Decreto Legislativo nº 10, de 2011 (BRASIL, 2011a), que susta os efeitos do ato da diretoria da ANEEL que negou o direito dos consumidores brasileiros de serem ressarcidos por erro da metodologia de cálculo que elevou ilegalmente as tarifas de energia elétrica e obrigar as concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica a restituir o que receberam indevidamente dos consumidores no período de 2002 a 2009; D

3) debater a situação econômica e os serviços prestados pelas Centrais Elétricas do Pará (CELPA); S

4) subsidiar informações quanto aos diversos desabamentos ocorridos em todo território brasileiro e à necessidade de uma legislação que discipline as manutenções prediais; I

5) discutir o Projeto de Lei n.º 7.137, de 2002 (BRASIL, 2002), que “altera a Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a ela pertinentes” e seus apensos. D

6) colher informações quanto à aplicação de multas de trânsito aos condutores de veículos nas rodovias federais por meio de instrumentos eletrônicos de medição de velocidade de operação autônoma. S

Audiências 2013, finalidade:

1) esclarecimentos de quais as providências adotadas pela Unilever, com relação às denúncias de que foram encontradas substâncias tóxicas em embalagens de sucos da marca Ades; S

2) debater temas da pasta da Saúde; S

3) debater a fiscalização de planos de saúde, principalmente no que tange aos processos propostos em face de irregularidades cometidas por Planos de Saúde contra seus clientes e os

prazos de análise dos referidos processos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar; I

4) a Vigilância Sanitária e os eventos de massa no Brasil; S

5) discutir os impactos dos impostos no preço final dos produtos ao consumidor; I

6) discutir os sucessivos apagões elétricos nas regiões Centro-Oeste e Norte; S

7) debater o Projeto de Lei nº 5.196, de 2013 (BRASIL, 2013a), ora em exame nesta Comissão e demais medidas anunciadas pelo Poder Executivo, no dia 15 de março de 2013, consubstanciadas no Plano Nacional de Consumo e Cidadania; D

8) discutir eventuais fragilidades nos sistemas de guarda e fluxo de conteúdo de informações pessoais, oficiais ou economicamente estratégicas do cidadão brasileiro, do Estado e do setor privado; S

9) desoneração de medicamentos; I

10) Marketing Multinível; I

11) debater preço de passagens aéreas e cobrança por “assentos-conforto”; I

12) discutir as suspeitas de formação de cartel e a composição dos preços no setor de combustíveis em Palmas - Estado do Tocantins, e nos demais estados da Federação; S

13) discutir o PL 3.014/2011 (BRASIL, 2011b), que faculta aos consumidores ou usuários de serviços públicos instalarem medidores para aferir o quantitativo gasto na utilização dos referidos serviços; D

14) buscar esclarecimentos quanto à atuação da SUSEP no cumprimento de sua missão institucional de fiscalizar as operações das sociedades seguradoras; S

15) terceirização no setor de telefonia; I

16) cobrança abusiva do minuto médio falado no celular, as bases de cálculo das tarifas dos planos pré-pago e pós-pago e os serviços prestados pelas operadoras de telefonia móvel; S

17) debater os mecanismos de rastreabilidade na cadeia produtiva brasileira, visando à segurança do consumidor. I

18) debater custeio de órteses e próteses pelo Sistema Único de Saúde – SUS e por operadoras privadas. I

Audiências 2014, finalidade:

1) debater a qualidade e os valores dos serviços de telefonia móvel no Brasil; I

2) debater as transferências de recursos públicos às concessionárias de energia elétrica e o reajuste de suas tarifas; S

3) PL 5.196/2013 (BRASIL, 2013a) - Fortalecimento dos Procons; D

4) debater sobre os problemas da falta de agulhas de acesso, passarelas de pedestres e

duplicação de viadutos, no trecho da Via Dutra, que compreende os municípios de Mesquita, Nova Iguaçu, Belford Roxo e São João de Meriti, na baixada fluminense; D

5) debater o acesso dos pacientes sem alternativas terapêuticas satisfatórias com medicamentos registrados na Anvisa, a medicamentos indisponíveis comercialmente no país por falta de registro perante a agência reguladora; S

6) discutir os serviços prestados pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa e pela Empresa de Transporte Coletivo Princesa do Sul no município de Pouso Alegre; S

7) debater o PDC nº 1.506/2014 (BRASIL, 2014a), que susta a Resolução nº 34/89 do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1989), que proíbe ao comerciante estabelecer diferença de preço de venda quando o pagamento ocorrer por meio de cartão de crédito”; D

8) debater a prescrição dos pontos acumulados em programas de fidelidade junto a qualquer fornecedor. I

3.5 Reflexões sobre os dados levantados acerca das Audiências Públicas realizadas pela CDC entre 2011 e 2014

A Câmara dos Deputados, como instância produtora de normas, entidade fiscalizadora dos atos da Administração Pública ou fórum de discussão e reflexão, desempenha papel relevante no delineamento de relações de consumo que efetivem a proteção do consumidor e que, portanto, reafirmem os princípios fundamentais da cidadania e da dignidade. A par da importância intrínseca desses princípios no Estado Democrático de Direito, a proximidade do tema da defesa do consumidor com o dia a dia de cada um dos brasileiros empresta enorme visibilidade às ações parlamentares nesse campo, prioritariamente desempenhadas na arena da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC).

Apesar da necessidade de atualização e ampliação das normas de proteção ao consumidor para abrigar as demandas surgidas após a edição do Código de Defesa do Consumidor, decorrentes da marcante evolução do mercado no período, poucos foram os resultados legislativos produzidos pelo Congresso.

A baixa produção efetiva de leis no período enfocado ficou demonstrada pela

circunstância de que nenhum dos 143¹⁴ projetos de lei aprovados na Comissão durante a legislatura 2011/2015 foi convertido em Lei até o ano de 2017. Isso não significa, porém, que o Parlamento permaneceu alheio aos interesses da sociedade na configuração de um mercado de consumo mais equilibrado.

A quantidade de audiências públicas realizadas no período traduz o empenho desta Casa de superar o espaço entre os ciclos eleitorais e de servir, na linha da democracia participativa, como canal permanente de diálogo entre a sociedade e a esfera pública. O número expressivo de audiências sem conexão imediata com a produção legislativa, contudo, revela que a função clássica desse instituto de participação como instrumento de inclusão social na elaboração de leis precisa ser reavaliada.

O teor das audiências realizadas demonstra, é verdade, galvanização, pelo Legislativo, da agenda de proteção ao consumidor. Mas as finalidades desses instrumentos sugerem que, talvez desmotivados pela baixa produtividade normativa efetiva, os parlamentares com perfil de atuação em prol do consumidor têm engendrado alternativas na confecção de soluções para as exigências da sociedade que não se confundem com as atividades propriamente legiferantes.

Por outro lado, sobressai a questão da dominância, entre os convidados para as audiências públicas, de autoridades do Poder Executivo, com ampla preponderância de representantes de agências reguladoras. A característica dessas entidades serem responsáveis não apenas pela fiscalização, mas também pela normatização, quando conjugada com os achados do capítulo 2 (contemporaneidade da edição de normas do Executivo sobre temas líderes de reclamações recorrentes nas audiências públicas) sinaliza, com intensidade, o desempenho, pelo Parlamento, de influência nas políticas públicas relacionadas a temas de defesa do consumidor latentes na sociedade.

Essa sinalização ganha relevância, principalmente, porque revela que o Congresso, apesar da decisão política de delegação legislativa às agências reguladoras, manteve, ao menos de fato, um certo controle sobre as ações normativas das agências no campo da defesa do consumidor, colocando sobre perspectiva a eficiência de suas molduras regulatórias e frequentemente exigindo modificações.

Um sentido possível de ser apreendido – e que pode ser objeto de verificação mais aprofundada por estudos futuros – parece ser o de que a Comissão de Defesa do Consumidor tem empregado o tradicional mecanismo de participação social direta das audiências públicas

¹⁴ Conforme dados agregados dos Relatórios de Atividades da Comissão de Defesa do Consumidor de 2011 a 2014 (BRASIL, 2011c; 2012a; 2013b; 2014b)

no processo decisório legislativo como forma de pressão sobre o Poder Executivo e suas agências reguladoras. Uma espécie de lobby institucional reverso: o parlamento abdicando de legislar de forma mediata para influenciar as decisões normativas nas políticas públicas desempenhadas pelo Poder Executivo.

CAPÍTULO 4 – A REGULAMENTAÇÃO DAS TARIFAS BANCÁRIAS PELO EXECUTIVO E A ATUAÇÃO NÃO LEGIFERANTE DA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Ao longo deste trabalho foi apontada a relativa fragilidade do instrumental concebido no Código de Defesa do Consumidor, editado em 1990, para lidar com determinadas modificações experimentadas por nosso mercado de consumo ao longo de seu recente processo evolutivo.

O segmento financeiro foi uma das dimensões em que o descompasso entre norma e realidade mostrou-se mais evidente. Marcado por sensíveis alterações conjunturais ao longo dos anos 1990 e por uma expansão acentuada da penetração de seus serviços na população, conforme demonstrado no Capítulo 2 (Item 2.2), o sistema financeiro tornou-se, em conjunto com a telefonia, líder em demandas fundamentadas junto aos consumidores. A elevada taxa de conflitualidade apontava para a premência de novas soluções legislativas.

Particularmente, a falta de regulamentação dos padrões de cobrança e dos valores estipulados a título de tarifas bancárias ao longo do período pós-inflacionário (a partir de 1994) teve centralidade nos debates relacionados ao mercado de consumo até a final decisão de normatização por parte do CMN e Banco Central com as Resoluções CMN n. 3.517 e 3.518, de 2007 (BRASIL, 2007a; 2007b).

O advento do Plano Real e a conseqüente redução e estabilização dos níveis de inflação passaram a exigir das instituições financeiras métodos de administração para os quais muitas não estavam preparadas. Na fase inflacionária, a maior parcela de rendimentos das instituições advinha do *float* bancário. O descasamento de tempo na remuneração entre a captação e o empréstimo do dinheiro, razão direta do descontrole inflacionário, permitia enormes ganhos às instituições, que se mantinham funcionando nessa ilusão remuneratória. O fim da receita inflacionária demandava ações vigorosas no corte de custos e no aumento de receitas. Sem expertise para obter tais resultados de forma consistente, uma grande parcela dos bancos então existentes centrou seus esforços exclusivamente no tripé elevação de tarifas, diminuição do número de agências e concessão indiscriminada de empréstimos.

O óbvio fracasso dessas estratégias renunciou a quebra de várias instituições e a potencialidade de alastramento da crise por todo o segmento financeiro, e por toda a economia, através do chamado risco sistêmico. No esforço de preservação do sistema, o Conselho Monetário Nacional (formulador) e o Banco Central (executor) deram início ao processo de

reestruturação do sistema financeiro, calcado majoritariamente no incentivo à concentração bancária e na sua consolidação. A ótica prudencial, que sempre fora prioritária para o Banco Central passou, nesse momento, a ser a exclusiva preocupação, sem espaço, no empenho pela sobrevivência do sistema financeiro, para considerações de ordem concorrencial. Em que pese o fortalecimento do sistema tenha sido aparentemente alcançado nos anos posteriores ao Plano Real, a matiz essencialmente prudencial permaneceu a revestir a atuação técnica do Banco Central (NEGRÃO, 2012)

A pouca permeabilidade do sistema financeiro à competitividade reforçou-se, à época, pelo entendimento da Advocacia-Geral da União, cristalizado no Parecer GM-020, de 5 de abril de 2001 (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2001) – aprovado pelo Presidente da República e, portanto, vinculante a toda a administração pública – de que a Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, chamada de Lei da Concorrência, por ser lei ordinária, não teria incidência sobre o setor financeiro, disciplinado pela Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Isso porque a Lei de 1964, que detém, a teor do art. 192 da Constituição Federal, estatura de lei complementar, expressamente outorgava ao Banco Central, em seu art. 18, § 2º, a competência privativa para "regular as condições de concorrência entre as instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos com a aplicação da pena" (BRASIL, 1964).

A não incidência da Lei n.º 8.884, de 1994 (BRASIL, 1994), afastou a possibilidade de ingerência no setor bancário dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE). Com isso, o Banco Central consolidou-se como exclusivo responsável pela tutela da concorrência no sistema financeiro, matéria na qual, reconheça-se, a Autarquia vinha demonstrando um histórico de incipiente atuação.

Percebe-se, dessa forma, que há uma questão conjuntural – o fim da receita inflacionária e a decorrente exclusão dos bancos que não se adaptaram a essa realidade – no nosso sistema financeiro nacional que contribuiu para a concentração bancária e para a pouca atenção à competitividade. À essa circunstância soma-se a natural refração dos sistemas financeiros à livre concorrência, decorrente de estruturas regulatórias que, a fim de preservar a solvabilidade e solidez do sistema, impõem barreiras à entrada de novos competidores e estabelecem rigorosas condições de permanência no sistema (SZTAJN, 2002).

Ademais, subsistem, na área bancária, outras características que dificultam a concorrência, como os custos financeiros e de oportunidade que recaem sobre o consumidor para concretizar a transferência de sua conta corrente para outra instituição financeira.

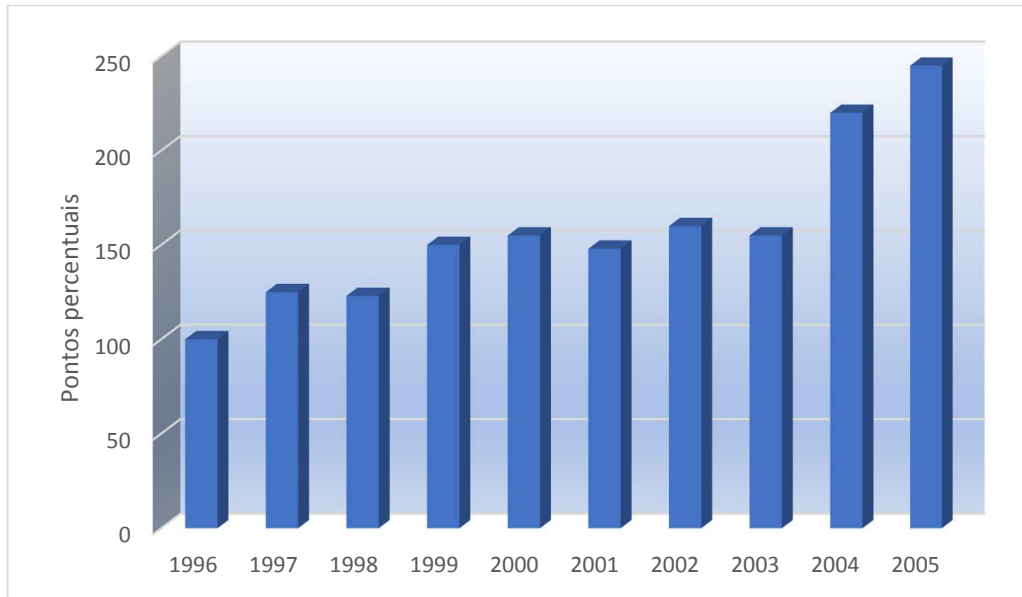
Traduzem tais custos a obrigatoriedade de manutenção da conta até a liquidação total das obrigações já assumidas (como as decorrentes de uso do cheque especial, do CDC, de empréstimo imobiliário etc.), ou, quando o encerramento é contratualmente permitido, as despesas incidentes sobre a liquidação antecipada dessas obrigações. Também representam custos as perdas dos benefícios gerados pela troca de informações que ocorre no relacionamento de um cliente com o Banco e que conferem ao correntista condições que dificilmente serão reproduzidas por uma instituição que desconheça os detalhes de sua capacidade financeira, de seu "cadastro". Existe, ainda, a hipótese de vinculação corporativa, quando o empregador define o banco em que creditará o salário de seus funcionários, situação na qual o cliente terá de arcar com a duplicidade de tarifas se desejar relacionar-se com outra instituição de sua preferência.

Todos esses fatores conduziram para o delineamento de um modelo de baixa concorrência entre os bancos que, em tese, favoreceria a estipulação de elevados prêmios sobre os empréstimos concedidos (o chamado *spread* bancário, substanciado na diferença entre o custo de captação de recursos, pela instituição financeira, e as taxas cobradas dos tomadores de crédito) e de altas tarifas pelos serviços prestados.

As apontadas tendências à restrição da concorrência no sistema financeiro, conjugadas com os onerosos custos de transferência que os correntistas enfrentam para fechar uma conta e abri-la em um banco competidor, dotaram as instituições financeiras de poder de mercado suficiente para elevar suas tarifas sem se arriscar a perder o cliente. Na ausência de limitações regulatórias para a estipulação e cobrança das tarifas, o cenário de baixa competição contribuiu para uma crescente importância das receitas tarifárias na composição dos rendimentos dos bancos.

Um estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados identificou o exponencial aumento dos rendimentos das instituições financeiras com as tarifas bancárias, assinalando que “em termos reais, a receita com tarifas cresceu mais de 130% entre janeiro de 1996 e março de 2006” (VEIGA, 2007). O gráfico abaixo retrata a ampliação dos ganhos dos bancos com tarifas bancárias nesse período:

Gráfico 6. Evolução da receita mensal dos bancos com tarifas (corrigida pelo IGPM)



Fonte: Veiga (2007)

A disciplina das tarifas, é importante destacar, já havia sido objeto de delegação legislativa em 1964. Sua regulação incumbiria, segundo aquele desenho legislativo – que aliás, permanece em vigor até os presentes dias – ao Conselho Monetário Nacional (CMN). Segundo o art. 4º, incisos VIII e IX da Lei n.º 4.595, de 1964 (BRASIL, 1964), compete ao CMN: "regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta Lei, bem como a aplicação das penalidades previstas" e "limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros".

No desempenho dessa competência, o CMN chegou a editar, logo em 1996, a Resolução n.º 2.303 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 1996), que estabelecia uma gama restrita de serviços que deveriam ser prestados gratuitamente pelas instituições financeiras.

Encartavam-se, nesses serviços, o fornecimento de cartão magnético na abertura da conta ou talonário de cheques mensal, a emissão de extrato mensal, a substituição do cartão por determinação do banco, a entrega de cheque liquidado, a expedição de documentos para liberação de garantias, a devolução de cheques no caso de roubo, a renovação de cheques sustados, a manutenção de contas por ordem judicial e a manutenção de contas de poupanças ativas. A par dessas isenções obrigatórias, a norma de 1996 determinava a afixação do quadro de tarifas nas dependências da instituição em local visível ao público. Determinava, ainda, que somente os serviços listados no quadro de tarifas poderiam ser objeto de cobrança e que novas

tarifas ou novos valores devem ser informados ao público com, no mínimo, trinta dias de antecedência.

Um ponto fundamental dessa primeira tentativa de estipular algum condicionamento às tarifas bancárias era a circunstância de que, ressalvados os serviços cuja cobrança era expressamente vedada pela Resolução – e respeitada a exigência de prévia divulgação –, as instituições financeiras tinham absoluta liberdade para criar e modificar as tarifas de seus serviços.

Esse delineamento revelou a opção, pelo órgão normatizador do sistema financeiro, talvez com apego demasiado ao princípio da liberdade de iniciativa¹⁵, de delegar ao próprio mercado a fixação da remuneração de suas atividades, confiando que a competição entre os atores desse segmento seria apta a promover a autorregulação dos preços das tarifas bancárias.

Ocorre, entretanto, que, como demonstrado, as particularidades do sistema financeiro contribuem para que a concorrência nesse setor não alcance o nível de amplitude desejado pela sociedade. Diante da reiteração dessa evidência, o CMN e o Banco Central – numa clara modificação no viés de não eleger as questões concorrenciais como foco precípua de suas ações –, passaram, então, a adotar providências pontuais com o desígnio de buscar estimular a competição entre as instituições financeiras.

Sem abandonar a ideia central de que, afóra os serviços essenciais discriminados na Resolução n.º 2.303, de 1996 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 1996), as demais atividades não deveriam comportar tabelamento ou outras espécies de limitação de preços, o CMN começou a editar normas com o objetivo declarado de reduzir os custos e as dificuldades que os correntistas enfrentavam para trocar de banco e, desse modo, facilitar a busca por menores tarifas e por melhores condições de crédito em outras instituições.

Um exemplo dessas providências foi a Resolução n.º 3.401, de 2006 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2006a), que instituiu a portabilidade de crédito e a portabilidade cadastral. O primeiro mecanismo obrigava as instituições financeiras a assegurar ao cliente a "quitação antecipada de contratos de operações de crédito e de arrendamento mercantil, mediante o recebimento de recursos transferidos por outra instituição" e veda o repasse, ao mutuário, dos "custos relacionados à transferência de recursos para a quitação da operação". O segundo, compelia as instituições financeiras, "quando formalmente autorizadas pelos clientes,

¹⁵ A liberdade de iniciativa é um dos fundamentos da Ordem Econômica, nos termos do *caput* art. 170 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), mas deve ser ponderada com os demais princípios que regem a atividade econômica igualmente discriminados no rol do art. 170, dentre os quais sobressaem, para a ótica do mercado de consumo, a função social da propriedade (que alcança também os contratos), a livre concorrência e a defesa do consumidor.

a fornecer as informações cadastrais a ele relativas".

Outro exemplo, foi a Resolução n.º 3.402, de 2006 (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2006b), que garantia ao trabalhador a manutenção gratuita de uma conta-salário na instituição que sua empresa depositava o seu salário, podendo resgatar ou mesmo transferir seus recursos para qualquer instituição financeira de sua escolha, sem incidência de nenhum ônus.

Essas medidas atacaram três importantes componentes dos custos de mudança no setor bancário: os entraves e as despesas operacionais para o encerramento de contas na vigência de contratos de operações de crédito, as perdas informacionais que recaem na transferência do correntista para um banco que desconhece suas qualidades cadastrais e, por fim, a necessidade de pagamento de tarifas a um banco que não foi objeto de escolha pelo correntista, mas resultado de imposição de seu empregador.

Não obstante essas intervenções do CMN em questões afetas à concorrência entre os bancos e com potenciais repercussões sobre os preços dos serviços bancários, a insatisfação da sociedade com as práticas bancárias e os embates entre clientes e instituições financeiras permaneceram elevados. A questão das tarifas bancárias persistiu em evidência no mercado de consumo e continuou a ocupar a agenda legislativa do Parlamento e, em particular, da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

Em 2007, segundo informa o Relatório de Atividades da Comissão de Defesa do Consumidor desse ano (BRASIL, 2007d), das 26 audiências públicas realizadas na Comissão, 7 trataram de assuntos relacionados ao sistema financeiro e guardaram algum tipo de conexão com os preços dos serviços financeiros e 3 cuidaram especificamente das tarifas bancárias.

A primeira audiência sobre tarifas bancárias foi realizada em 16 de maio de 2007, em atendimento a requerimento apresentado pelo Deputado Ivan Valente. Seu objetivo foi “discutir as tarifas bancárias, rentabilidade das cadernetas de poupança e o aumento substancial da lucratividade dos bancos nos últimos 10 anos” (BRASIL, 2007a).

Nessa audiência, de acordo com sua ata, o então Presidente da Comissão, Deputado Cezar Silvestri, defendeu:

É necessária a limitação do número de tarifas bancárias e a padronização da nomenclatura para facilitar o entendimento e a comparação por parte dos consumidores. Defendeu o abatimento de juros e taxas no momento da liquidação parcial ou total de um débito e destacou, ainda, a necessidade de reajustar as tarifas anualmente e não mensalmente como é praticado. Lembrou, também, que já tramitam na Casa proposições que podem estimular a competitividade e colaborar para a redução das tarifas bancárias, como o Projeto de Lei nº 5870/05, que cria o cadastro positivo, uma espécie de banco

de dados com o histórico de créditos e pagamentos dos consumidores (BRASIL, 2007d, p 51-52).

A segunda audiência mostrou-se, indiscutivelmente, a de maior importância para a pesquisa aqui conduzida. Organizada em atendimento a requerimentos dos Deputados Ivan Valente e Vinícius de Carvalho (BRASIL, 2007b; 2007c), seu objeto foi o fornecimento de esclarecimentos sobre a evolução das tarifas bancárias e a alteração na forma de cálculo da rentabilidade das cadernetas de poupança, em face dos direitos dos consumidores e irregularidades praticadas pelos bancos na cobrança de tarifas bancárias.

Dessa segunda audiência participaram o Ministro de Estado da Fazenda e o Presidente do Banco Central do Brasil, as mais altas autoridades do Poder Executivo quanto ao desempenho das atribuições regulatórias sobre o sistema financeiro nacional e quanto ao poder decisório nas políticas públicas incidentes sobre esse segmento de relevância fundamental para o mercado de consumo, como indicam as altas taxas de conflitualidade com os consumidores apontadas no Capítulo 2.

Nessa audiência, toma-se a decisão – atendendo a sugestão do Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, e com o compromisso do Ministro da Fazenda e do Presidente do Banco Central – de criar-se um grupo de trabalho, no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor, objetivando discutir as tarifas bancárias. Os assuntos a serem apreciados pelo Grupo de Trabalho, de acordo com as deliberações tomadas na audiência, deveriam ser “a) fim da tarifa para liquidação antecipada de empréstimos e arrendamento mercantil; b) uniformização da nomenclatura das tarifas bancárias de modo a torná-las mais facilmente comparáveis pelo consumidor; c) garantia da portabilidade das contas e crédito dos correntistas; e d) implementação de ferramenta no sítio do Banco Central na Internet que facilite a comparação dos bancos que ofertam os serviços mais baratos” (BRASIL, 2007d, p. 54).

Destaque-se que grupos de trabalho como o instituído na CDC não são instrumentos legislativos previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Há, é verdade, previsão de grupos de trabalho no Regimento (BRASIL, 2014c). Mas eles se referem a estudos para aperfeiçoamento das atividades administrativas ou legislativas pela Secretaria-Geral da Mesa (art. 19-A, VIII), estudos temáticos da Coordenadoria dos Direitos da Mulher (20-E, VII) e Secretaria de Juventude ou Projetos de Consolidação de Leis (art. 212).

Embora não previstos regimentalmente, os grupos de trabalhos têm largo uso no âmbito das comissões temáticas da Câmara dos Deputados e, usualmente, seguem regimes de trabalho menos formais e mais flexíveis do que os empregados nas subcomissões. As subcomissões

consistem em colegiados constituídos dentro das comissões permanentes para a análise de temas circunscritos e relevantes que seguem as regras de instalação e funcionamento simétricas ao das comissões temáticas (BRASIL, 2014c, arts. 29 a 31)

A informalidade intrínseca aos grupos de trabalho fragiliza a recuperação dos dados e conteúdos neles trabalhados. Entretanto, a menção ao Grupo de Trabalho e a seus resultados no Relatório de Atividades da CDC de 2007 e a consulta a documentos arquivados na Comissão e gentilmente cedidos por sua secretaria permitem reproduzir o eixo principal das atividades realizadas.

Segundo os registros do Relatório de Atividades de 2007 (BRASIL, 2007d), compuseram o Grupo, além de Deputados da CDC, representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério da Justiça e do Ministério Público Federal. Ele se reuniu de agosto a dezembro e elaborou um conjunto de propostas que foi enviado ao Conselho Monetário Nacional.

Compuseram as pautas das reuniões do Grupo os seguintes temas:

1. Padronização da nomenclatura das tarifas praticadas pelas instituições financeiras.
2. Verificação da viabilidade de:
 - a) limitação do número de tarifas bancárias;
 - b) imposição de critérios para a fixação de valor para as tarifas;
 - c) inclusão de informações relativas às tarifas praticadas pelas instituições financeiras no site do Banco Central referentes a períodos anteriores ao atual;
 - d) estabelecimento de prazo mínimo para a alteração/majoração dos valores das tarifas praticadas pelas instituições financeiras;
 - e) regulação mais precisa evitando deixar aos bancos a decisão quanto à cobrança ou não de tarifa;
3. Aperfeiçoamento da apresentação das informações relativas a tarifas praticadas pelas instituições financeiras no site do Banco Central.
4. Proposta de vedação à cobrança de tarifa pela liquidação antecipada de operações de crédito e de arrendamento mercantil.
5. Proposta de vedação à cobrança de tarifa na concessão de crédito (chamada de TAC – taxa de abertura de crédito).
6. Proposta de revogação da Resolução n.º 2.303, de 1996, restringindo a liberdade de criação e cobrança de tarifas.
7. Aumento do período de cobertura da memória do cadastro portátil.
8. Obrigar a divulgação, nas ofertas de crédito, da Taxa Efetiva Anual da operação.
9. Ampla divulgação da possibilidade da portabilidade do crédito.

Ao fim de suas ações, o Grupo de Trabalho consolidou as sugestões de alterações ou inovações normativas que seriam oferecidas ao Conselho Monetário Nacional em audiência pública da Comissão – a última das 3 audiências relativas ao tema das tarifas bancárias mencionadas acima. A audiência, ocorrida em 27 de novembro de 2007, teve como título “Apreciação dos resultados das atividades do Grupo de Trabalho que discutiu as tarifas bancárias”. Sua ata descreveu as atividades desenvolvidas pelo Grupo e sistematizou o rol de contribuições encaminhadas ao CMN:

A Comissão de Defesa do Consumidor, em função do aumento do número de reclamações de consumidores referentes à cobrança de tarifas bancárias, criou um Grupo de Trabalho para discuti-las e para levantar formas de reduzi-las e de simplificar as informações prestadas aos correntistas.

A criação do Grupo foi sugerida durante a audiência pública para tratar do mesmo tema com o ministro Guido Mantega e o Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. Em 3 reuniões, o Grupo de Trabalho debateu temas importantes para o consumidor e contou com a participação efetiva dos Deputados Ana Arraes, Cezar Silvestri, Chico Lopes, Ivan Valente e Vinícius Carvalho, além de representantes do Ministério da Fazenda e do Banco Central. Em 27 de novembro foi realizada a audiência pública para divulgar os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho, dos quais merecem destaque: 1) padronização da nomenclatura das tarifas nas diversas instituições bancárias: conforme o Código de Defesa do Consumidor o direito à informação e à comparação é assegurado aos consumidores, no entanto, existem hoje cerca de 80 tarifas bancárias, muitas delas para o mesmo serviço, com nomenclaturas diferentes ou em inglês, fazendo com que seja impossível ao consumidor estabelecer a comparação e decidir pelo banco que oferecer o melhor serviço pelo menor preço. Portanto, o Grupo sugeriu a redução do número de tarifas para vinte ou vinte e cinco e a padronização, ou seja, que todos os bancos usem para o mesmo serviço a mesma nomenclatura; 2) Tarifa de Liquidação Antecipada: conforme o Código de Defesa do Consumidor em seu art. 52, é assegurado ao consumidor o direito de antecipar o pagamento de um empréstimo, a qualquer tempo, com o desconto dos juros e encargos pagos durante o período anterior a essa liquidação. No entanto, hoje, é permitida às instituições financeiras a cobrança da Tarifa de Liquidação Antecipada. O Grupo propôs a verificação da legalidade da cobrança, que deverá ser excluída no caso de não haver amparo jurídico, e, no caso de ser permitida por instrumento legal, que só venha a ser cobrada em empréstimos de longo prazo, como os imobiliários, que vencem em até 30 anos; 3) Taxa de Abertura de Crédito — TAC: segundo o Grupo, alguns bancos cobram a taxa de efetivação de cadastro e a taxa de abertura de crédito, ou seja, cobram duas vezes pelo mesmo serviço. Foi sugerido, então, que não fosse cobrada a TAC do cliente que pagasse a taxa para efetivação de cadastro e que fosse estipulado um teto para tal cobrança; 4) cobrança de novas tarifas: foi debatida a regulamentação que dá poderes às instituições financeiras de cobrar nova tarifa somente comunicando ao Banco Central com 30 dias de antecedência. O Grupo sugeriu que esse prazo fosse estendido para, no mínimo, 6 meses e que a criação de novas tarifas necessitasse de um pedido de autorização ao Banco Central com as devidas justificativas; 5) extrato das tarifas cobradas: foi bastante discutida a necessidade de o consumidor ter, no final do ano, um extrato com o valor total das tarifas bancárias, ou seja, os serviços que o banco prestou e os valores

que cobrou, para que o consumidor possa fazer um comparativo entre as instituições financeiras com que trabalha.

Por fim, o Presidente da Comissão, Deputado Cezar Silvestre, informou que a questão das tarifas bancárias está sendo discutida nos principais países desenvolvidos do mundo e que por meio do diálogo e do pensamento mútuo do Poder Legislativo, do Poder Executivo, do Ministério Público Federal e do Ministério da Justiça em prol do bem comum, se poderá, realmente, acelerar esse processo de defesa do povo brasileiro. (BRASIL, 2007d, p. 71-72)

Posteriormente, em sua parte final, e cronologicamente após a expedição de normas pelo CMN em resposta objetiva à atuação do Grupo de Trabalho, o Relatório de Atividades de 2007 descreveu as ações do Grupo e os resultados alcançados em termos bastante claros, que merecem igualmente transcrição:

9 – GRUPO DE TRABALHO SOBRE TARIFAS BANCÁRIAS.

Por sugestão do Presidente da Comissão, Deputado Cezar Silvestri, ao Ministro da Fazenda e ao Presidente do Banco Central, apresentada em reunião de audiência pública realizada em 26 de junho, em que se tratou da evolução das tarifas bancárias, além da forma de cálculo da rentabilidade das cadernetas de poupança, foi criado o Grupo de trabalho encarregado de debater questões relacionadas às tarifas bancárias.

Os trabalhos contaram com a efetiva participação dos Deputados Chico Lopes, Ivan Valente, Vinicius Carvalho e Ana Arraes, sob a coordenação do Deputado Cezar Silvestri, além de representantes do Ministério da Fazenda, do Banco Central do Brasil, do Ministério Público Federal e do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor.

Das discussões, surgiram propostas acatadas pelo Conselho Monetário Nacional, em suas Resoluções nºs. 3.517/2007, que “veda a cobrança de tarifa em decorrência de liquidação antecipada de contratos de concessão de crédito e de arrendamento mercantil financeiro e estabelece critérios para cálculo do valor presente para amortização ou liquidação desses contratos”, e 3.518, que “disciplina a cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil”, dentre as quais merecem destaque:

1 – Liquidação Antecipada de Operação de Crédito e Arrendamento Mercantil: a) que veda a cobrança de tarifa por antecipação; e b) disciplina a forma de cálculo para fins de amortização ou de liquidação antecipada. Nos contratos de até 12 meses, o desconto será com a taxa de juros pactuada no contrato; e nos superiores a 12 meses, com a taxa de juros pactuada no contrato mais a variação da Selic da data do contrato e da antecipação. Dessa forma, fica disciplinado o desconto a ser dado ao consumidor pela antecipação, previsto no parágrafo 2º do artigo 52 do Código de Defesa do Consumidor;

2 – Custo Efetivo Total de Operações de Crédito: Estabelece a obrigatoriedade de informação prévia do custo efetivo total da operação - expressa em taxa percentual anual -, facilitando a comparação entre as ofertas de crédito disponíveis no mercado, munindo o consumidor de condições para comparar

as tarifas praticadas, já que todos os custos estarão inseridos na CET. Na prática, espera-se a extinção da cobrança da Taxa de Abertura de Crédito - TAC e de cadastro;

3 – Padronização da Nomenclatura e Diminuição no Número de Tarifas: Redução drástica de cerca de 80 para 20 tarifas com a padronização da nomenclatura. Esse é um importante passo para dotar o consumidor de informações adequadas, para que possa comparar serviços e tarifas e fazer a escolha que melhor se adequa ao seu perfil;

4 – Periodicidade de Reajustes: A periodicidade mínima para a concessão de reajuste ou criação de tarifas passa a ser de 180 dias da última alteração, com obrigatória autorização do Bacen. Com essa medida, passa de um mês para seis meses a periodicidade de reajuste ou criação de tarifas e, o mais importante, faz com que seja obrigatória a autorização do Bacen, que antes era somente comunicado;

5 – Extrato Anual de Tarifas: A instituição financeira será obrigada a fornecer ao cliente anualmente (até dia 28 de fevereiro), um extrato consolidado discriminando, por mês, as tarifas cobradas no ano anterior, permitindo ao consumidor conhecer com exatidão o valor total das tarifas cobradas;

6 – Vedação da cobrança de tarifas das contas inativas que estiverem (ou venham a estar) sem saldo. Medida que exime o consumidor da cobrança de tarifas por serviços não utilizados.

7 – alteração e ampliação da lista de serviços gratuitos (BRASIL, 2007d, p. 93-95).

Como se extrai, o caso estudado retrata um modelo de atuação peculiar da CDC e com contornos bastante distintos da dimensão legiferante ou da função fiscalizatória do parlamento. Compôs-se de uma atuação eminentemente sem finalidade legislativa própria, mas dirigido a obter do Poder Executivo, delegatário de competência normativa, atos com conteúdo legislativo que moldassem as políticas públicas de defesa do consumidor no sistema financeiro para atender as demandas suscitadas na Comissão. A taxa de sucesso, externada pelo acolhimento, pelo órgão regulador, da quase integralidade das sugestões encaminhadas, expressa a efetividade dessa estratégia de atuação concebida pela CDC.

Desse modo, a pressão sobre o Poder Executivo – culminante na vinda de dois Ministros de Estado à audiência pública, na instituição de grupo de trabalho, na definição, pela Comissão, dos temas a serem abordados pelo Grupo de Trabalho e, por fim, na edição das normas infralegais desejadas – não apenas traduziu a opção política da CDC de assumir protagonismo no fornecimento de respostas à sociedade, como também se revestiu de significado bastante contundente para a dimensão não legiferante aqui proposta.

Como já exposto, desde a edição da Lei n.º 4.595, de 1964, Lei de Regência do Sistema Financeiro (BRASIL, 1964), o Congresso promoveu delegação de grande parcela das

atribuições normativas do setor financeiro. No quadro, evidenciado pela recorrente presença de temas bancários nos sistemas de reclamações fundamentadas (Sindec) e nas audiências públicas da CDC, a Câmara dos Deputados poderia ter-se empenhado em legislar de forma direta acerca das tarifas bancárias.

Em que pese o obstáculo levantado na Introdução deste trabalho referente a questão do eventual status de lei complementar dos dispositivos delegatórios da Lei n.º 4.595, de 1964¹⁶ e possível questionamento quanto à iniciativa parlamentar em projetos que alterem atribuições de órgãos do executivo, há espaço para a proposições com o intuito de modificar o regramento das tarifas bancárias por proposições legislativas. Seja porque não há consolidação sobre a efetividade desses óbices formais no âmbito da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e de sua Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, seja porque se mostra plausível o argumento de que leis sobre tarifas bancárias guardariam muito mais pertinência com a defesa do consumidor – campo normativo do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990) – do que com a Lei de Regência Bancária, não encarando, portanto, as duas espécies de obstáculos aludidas.

Há inclusive, registros no Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg) de vários projetos de lei, ordinária e complementar, com essa finalidade. Nenhum, contudo, foi transformado em lei até o ano de 2017.

No entanto, o que o caso em estudo revela com especial ênfase é a escolha da Comissão de Defesa do Consumidor de explorar sua atividade informacional na interlocução junto ao Poder Executivo com o desígnio de influenciar as políticas públicas de defesa do consumidor desenhadas pelo agente regulador do sistema financeiro. Na situação descrita, essa influência se concretiza por meio de participação determinante na formatação de repostas normativas, que foram, ao fim, expedidas na forma de resoluções pelo Conselho Monetário Nacional.

A relatada dinâmica de atuação da Comissão configura, nos termos sugeridos nesta dissertação, uma das facetas da ação não legiferante do parlamento.

¹⁶ A necessidade de disciplinamento por lei complementar emprestaria complexidade a processo legislativo tendente a inovar o ordenamento aplicável ao sistema financeiro, exigindo quórum de aprovação qualificado e obrigatória apreciação pelo plenário, nos termos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014)

CONCLUSÃO

A evolução vivenciada pela sociedade brasileira desde a edição do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, revelou que esse diploma inovador, apesar de sua dimensão e alcance, não se mostrou capaz de equacionar todas as questões relacionadas ao mercado de consumo.

Campos da economia ainda incipientes no início dos anos 1990, como serviços bancários e telefonia celular, por exemplo, ganharam densidade e passaram a ter realce nas relações de consumo. O elevado índice de conflitualidade nesses segmentos, comprovado pelo número de reclamações fundamentadas registradas nos sistemas de informações de defesa do consumidor (Sindec), demonstrava a deficiência das políticas públicas destinadas à proteção do consumidor.

Como indicam os dados enumerados neste trabalho, a Câmara dos Deputados, componente do Poder Legislativo, órgão central de nossa configuração democrática, ofereceu poucas respostas para esse quadro no desempenho de sua função clássica de casa legisladora.

Nesse contexto, uma análise que associasse a eficiência do Poder Legislativo ao número de leis promulgadas – abordagem ainda presente em searas dominadas pelo senso comum – apontaria para um fracasso da Câmara dos Deputados na construção de políticas públicas dirigidas ao mercado de consumo.

O objetivo deste trabalho consistiu em demonstrar um feixe de atuação do parlamento, aqui representado pela Comissão de Defesa do Consumidor, tão ou mais importante do que a produção legislativa para representação democrática.

Com um olhar matizado, sem exclusividade, diga-se, pela escola neo-institucionalista da escolha racional e com ênfase na teoria informacional¹⁷, os achados deste estudo revelam uma Comissão de Defesa do Consumidor marcada por ações estratégicas – qualificadas por sua

¹⁷ Não se despreza o componente partidário nas comissões. Como exposto na Introdução, admite-se, na explicação do comportamento parlamentar, a interpenetração das demais vertentes da escolha racional. Reconhece-se, assim, que a seleção dos membros da CDC e a eleição de seu presidente são aspectos que repercutem no viés dos trabalhos conduzidos pela comissão e que se relacionam à distribuição de recursos dentro da arena legislativa e ao papel central que os partidos desempenham nessa partilha. Do mesmo modo, a dicotomia entre os partidos da base governista e os de oposição certamente tem potencial de influenciar a própria definição dos convidados para as audiências públicas, majoritariamente formada por autoridades do Poder Executivo, bem como intervir no grau de acolhimento, nas políticas públicas formuladas pelo Executivo, das sugestões elaboradas pela Comissão. Não obstante, o impacto desses elementos partidários nos achados da pesquisa empreendida neste trabalho não foi avaliado, repousando seu foco sobre o papel que a especialização temática e o acúmulo de informações estratégicas pela CDC desempenham no fortalecimento de sua capacidade de diálogo e de influência sobre o Poder Executivo, numa abordagem, portanto, eminentemente informacional.

especialização e pelo acúmulo de informações relevantes acerca do mercado de consumo – que a aparelham para influenciar de modo concreto a tomada de decisões do Poder Executivo.

A correspondência entre as questões mais cruciais da defesa do consumidor na sociedade, consignadas do Sindec, e a temática das numerosas audiências públicas realizadas na Comissão de Defesa do Consumidor, sob o ponto de vista do agir racional, sugerem o uso eficiente de dados pelo colegiado na redução da assimetria informacional com o Executivo ao mesmo tempo em que revela responsividade a demandas da esfera social, conferindo maior protagonismo ao parlamento em sua colaboração com o Poder Executivo na formulação de políticas públicas.

No enfoque da participação política, esse modelo pode traduzir também um mecanismo de captação direta e contínua pelos membros da CDC dos interesses dos cidadãos, contribuindo para a mitigação do déficit de representação episódica, aquela unicamente baseada na ligação estabelecida no momento da eleição dos parlamentares.

É importante destacar que esse peso maior do Congresso na balança da formulação das políticas recebe um ingrediente a mais no âmbito do mercado de consumo. A eficiência da estratégia da CDC, em grande medida, independe de resultados legislativos do própria Câmara dos Deputados, já que, como descrito neste trabalho, os focos mais prolíferos de conflitos ocorrem justamente em segmentos regulados, ou seja, aqueles em que o Congresso Nacional delegou a competência normativa às agências reguladoras.

Nessas áreas mais relevantes para a defesa do consumidor, a inação legislativa do parlamento pode ser compensada ou mesmo superada por meio de sua influência na produção normativa do Poder Executivo. Embora a pesquisa não tenha pretendido estabelecer vínculo causal direto entre as audiências públicas majoritariamente ocupadas por autoridades do Executivo (em sua maioria representantes de agências reguladoras) e as ações regulatórias, a identidade entre os assuntos das audiências e os temas presentes nas listas de reclamações fundamentadas, em conjunto com a cronologia de respostas normativas por parte das agências reguladoras para essas questões sinaliza poder de influência da CDC nas políticas públicas de consumo conduzidas pelo Poder Executivo.

Na hipótese das tarifas bancárias, contudo, muito mais do que sinais, o estudo produz provas concretas do processo deliberadamente não legislativo da Comissão de Defesa do Consumidor para pressionar o Poder Executivo (Conselho Monetário Nacional) a editar as normas que, segundo o acervo informacional coletado pelo Colegiado, ofereciam soluções regulatórias para as questões suscitadas no âmbito da Comissão.

Como resultado dos dados e argumentos desenvolvidos neste trabalho, passa-se a responder, de modo objetivo, os problemas de pesquisa lançados na sua Introdução.

Na primeira indagação, questiona-se se seria “possível identificar uma forma de interferência nas políticas públicas voltadas ao mercado de consumo por parte da Comissão de Defesa do Consumidor que se revele autônoma da produção legislativa”.

A resposta é afirmativa. A expressiva quantidade de audiências públicas sem vinculação com o processo legislativo em sentido estrito e ocupadas por representantes de agências reguladoras responsáveis pela formulação das políticas públicas aponta para uma canalização, pela CDC, de demandas da sociedade e consequente pressão sobre o Poder Executivo para o fornecimento de respostas.

No segundo questionamento, interroga-se, caso demonstrada a viabilidade da identificação desse modo específico de interferência da Comissão, se “a ação não legiferante da CDC produziu resultados concretos que podem ser evidenciados em caso determinado”.

E a resposta aqui é igualmente afirmativa. A Comissão, na questão das tarifas bancárias, deliberada e expressamente atuou sem a finalidade de legislar, mas com o objetivo definido de pressionar o Poder Executivo a editar normas destinadas a atender os interesses vocalizados na Comissão.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer GM – 020. Aprovado pelo Presidente da República em 05-4-2001. In: **Diário Oficial da União nº 80-E**, Brasília, 25 abr. 2001, p.13.

AMES, B. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. In: **The Journal of Politics**, vol. 57, n. 2. 1995.

ANATEL. **Resolução n.º 632, de 7 de março de 2014**. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>.

ANATEL. **Relatório Anual 2015**. Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações, 2016. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/Documento=342980>. Acesso em 12 mar. 2018.

ARAGÃO, A. S. (org.) **O Poder Normativo das Agências**. Rio de Janeiro: ed. Forense 2011.

BANCO CENTRAL. **Relatório de Inclusão Financeira 2015**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/RIF2015.pdf>. Acesso em 22 de mar. 2018.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 5. ed. – Editora Universidade de Brasília, 2000.

BRAGA, C. A. S; NELSON, R.A.R.R. As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo. **Revista de la Facultad de Ciencias Económicas – UNNE**, n. 15. 2015. p.113-133.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 7.137, de 2002**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=10254>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle n.º 10, de 2003**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=115491>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo n.º 10, de 2011a**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=493318>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 3.014, de 2011b**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=532278>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 5.196, de 2013a**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=568597>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo n.º 1.506, de 2014a**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=57454>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. **Requerimento n.º 08, de 2007a**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344290>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. **Requerimento n.º 22 de 2007b**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344695>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. **Requerimento n.º 24, de 2007c**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344721>. Acesso em 5 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. **Relatório de Atividades de 2007d**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/documentos/relatorios-de-atividades/RELATORIODEATIVIDADESCOMPLETO2007.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. **Relatório de Atividades de 2011c**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/documentos/relatorios-de-atividades/RELATORIODEATIVIDADESCOMPLETO2011.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. **Relatório de Atividades de 2012a**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/documentos/relatorios-de-atividades/relatorio2012.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. **Relatório de Atividades de 2013b**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/documentos/relatorios-de-atividades/RelatriodeAtividades.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor. **Relatório de Atividades de 2014b**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/documentos/relatorios-de-atividades/RELATORIODEATIVIDADESCOMPLETO2014FINAL.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 13. ed. Brasília: Edições Câmara, 2014c.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 86/2015. Brasília: Senado Federal, 2015a. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/CON1988.asp. Acesso em: 6 set. 2015.

_____. **Decreto nº 22.626, de 1933a.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 869, de 1938.** Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/Legislacao.nsf/viwTodos/64751179347B52E3032569FA005E374F?Opendocument>. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 1.521, de 7 de abril de 1933b.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d22626.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4137.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4695.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 8.884, de 11 de julho de 1994.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8884.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9870.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 11.800, de 29 de outubro de 2008a.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L11800.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 11.785, de 22 de setembro de 2008b.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L11785.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 11.989, de 27 de julho de 2009a.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L11989.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 12.039, de 1 de outubro de 2009b.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12039.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012b.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12741.htm. Acesso em 15 set. 2016.

_____. Ministério da Justiça. CNDC (Conselho Nacional de Defesa do Consumidor). **Resolução n.º 34, de 1989**. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/a-defesa-do-consumidor-no-brasil/anexos/resolucao-no-34-de-05-de-maio-de-1989-dou-08-08-89-pagina-13.pdf> Acesso em 10 maio 2018.

_____. Ministério da Justiça. Senacon (Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça). **Boletim Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) de 2011d**. Disponível em <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/anexos/boletim-sindec-2011.pdf>. Acesso em 10 maio 2018.

_____. Ministério da Justiça. Senacon (Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça). **Boletim Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) de 2012c**. Disponível em <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/anexos/boletim-sindec-2012.pdf>. Acesso em 10 maio 2018.

_____. Ministério da Justiça. Senacon (Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça). **Boletim Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) de 2013c**. Disponível em <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/anexos/boletim-sindec-2013.pdf>. Acesso em 10 maio 2018.

_____. Ministério da Justiça. Senacon (Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça). **Boletim Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) de 2014d**. Disponível em <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/anexos/boletim-sindec-2014.pdf>. Acesso em 10 maio 2018.

_____. Ministério da Justiça. Senacon (Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça). **Boletim Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) de 2015b**. Disponível em <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/anexos/boletim-sindec-2015.pdf>. Acesso em 10 maio 2018.

_____. Ministério da Justiça. Senacon (Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça). **Boletim Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) de 2016**. Disponível em <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/anexos/boletim-sindec-2016.pdf>. Acesso em 10 maio 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3254. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 16/11/2005. In: **DJ** 2 dez. 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2857. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Julgado em 30/08/2007. In: **DJ** 30 nov. 2007d.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3254. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 16/11/2015. In: **DJe** 19 fev. 2015c.

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases**: Geografia do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: 2003.

CONCEIÇÃO, O.A.C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? In: **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 19, n. 36, set. 2000.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução n.º 2.303, de 25 de julho de 1996**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=1996&numero=2303>. Acesso em 10 fev. 2018

_____. **Resolução n.º 3.401, de 6 de setembro de 2006a**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2006&numero=3401>. Acesso em 10 fev. 2018.

_____. **Resolução n.º 3.402, de 6 de dezembro de 2006b**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2006&numero=3402>. Acesso em 10 fev. 2018.

_____. **Resolução n.º 3.517, de 6 de dezembro de 2007a**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2007&numero=3517>. Acesso em 10 fev. 2018.

_____. **Resolução n.º 3.518, de 6 de dezembro de 2007b**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2007&numero=3518>. Acesso em 10 fev. 2018.

_____. **Resolução n.º 3.919, de 25 de novembro de 2010**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2010&numero=3919>. Acesso em 10 fev. 2018.

CUÉLLAR, L. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DAL BOSCO, M. G. Audiência pública como direito de participação. In **Revista jurídica Unigran / Centro Universitário da Grande Dourados** v. 4, n. 8, p. 137–157, jul./dez., 2002.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional** – 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GALBRAITH, J. K. **A era da incerteza**. 7. ed. Tradução de F. R. Nickelsen Pellegrini. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1986.

GOMES, A. N. **A importância das audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal para a adequação das proposições legislativas às necessidades sociais**. TCC (Pós-graduação *latu sensu* em Direito Legislativo). ILB: Brasília, 2014. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/509473>. Acesso em 10 out. 2017.

GOMES, F. G. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6165>. Acesso em

10 jun. 2017.

_____. *Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil*. In: **Dados** [online]. 2012, vol.55, n. 4. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 25 fev. 2018.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. *As três versões do neo-institucionalismo*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em 15 ago. 2017.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1992.

LANDEMORRE, H. *A democracia representativa é realmente democrática? - Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati*. **DoisPontos**, [S.l.], v. 13, n. 2, ago. 2016. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/doispontos/article/view/43063/28983>. Acesso em: 19 jun. 2017.

LEMOS, L.B.S. **O controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em 17 out. 2016.

LIMONGI, F. *O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente*. In: **BIB**, São Paulo, n. 37, p. 3-38. 1994. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O__Novo__Institucionalismo__e__Estudos__Legislativos.pdf. Acesso em: 5 Fev, 2018.

LINS, B. F. E. **Histórico da legislação de telecomunicações no Brasil**. Estudos da Consultoria. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2017. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/34499>. Acesso em 12 mar. 2018.

MARQUES, F.P.J. *O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia*. In: **Revista Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, 2012. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31768/20293>. Acesso em 10 dez. 2017.

MARTINS, R. C. R. **O poder legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MENEGUIN, F. B.; MAGNA, I. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set. 2014 (Texto para Discussão nº 155). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 17 mar. 2016.

MELAZZO, E. S. *Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão*. In: **Tópos**, Presidente Prudente: FCT/Unesp, v. 4, n. 2, 2010, p. 9-32. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>. Acesso em jul. 2016.

MONTERO, M.; LÓPEZ, F. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. **WP**, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, n. 212, 2002. Disponível em: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/ICPS212.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2016.

NEGRÃO, C.L.C.A. **Algumas considerações sobre a concentração bancária no sistema financeiro nacional**. Estudos da Consultoria. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2012. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/12836>. Acesso em 12 nov. 2017.

NEGRÃO, C.L.C.A. Código de Proteção e Defesa do Consumidor: uma revolução em progresso. Prefácio. In: BRASIL. [Código de defesa do consumidor (1990)]. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, e legislação correlata**. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. p. 11-13.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico; prefácio de Tercio Sampaio Ferraz Junior. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PEREIRA, C. **What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena?** The Brazilian Electoral Connection. Thesis (PhD in Political Science). The New School University, New York (EUA), 2000.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n43/004.pdf>.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. In: **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a05.pdf>. Acesso em 15 set. 2017.

PITKIN, H. F. **“The Concept of Representation”**. Berkeley (EUA): University of California Press, 1972.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. In: **Lua Nova**, São Paulo, 67, p.15-47, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em 12 mar. 2016.

RICARDO, D. (1817) **Princípios de economia política e tributação**. (Trad. port.) São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SANDERS, E. Historical Institutionalism. In RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York (EUA): Oxford University Press, 2006.

SANTOS, F.G.M. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

———. **O Legislativo em Busca de Informação**: Um Estudo da Estrutura de Assessoria da Câmara dos Deputados. TD 1958/IPEA. Rio de Janeiro, abril de 2014. Disponível em repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3127/1/TD_1958.pdf. Acesso em 10 fev. 2018.

SANTOS, F.G.M.; ALMEIDA, A. **Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SMITH, A. (1776) **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. (Trad. port.) São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SZTAJN, R. Regulação e concorrência no sistema financeiro. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes et al. (Coord.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 233-254.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática. Trabalho Científico. In: **Encontro Anual da American Political Science Association** (Apsa), Washington (EUA), set. 2005. Tradução de Mauro Soares. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acesso em 10 dez. 2017.

———. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. In: **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 16, abril de 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2175984.2010v9n16p51/12305> (16). Acesso em 10 dez. 2017.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. In: **Annual Review of Political Science**. Palo Alto (EUA), 11: p. 387–412, 2008.

VEIGA, L.H.C. **Tarifas Bancárias**. Estudos da Consultoria. Brasília: Câmara dos Deputados, consultoria Legislativa, 2007. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1364>. Acesso em 12 mar. 2018

VITALE, D. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. In: **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 10, p. 143-153, 2007.

APÊNDICE A – RELATÓRIO SILEG DE REQUERIMENTOS DE AUDIÊNCIAS, INFORMAÇÕES E SUBCOMISSÕES VINCULADOS AO TEMA TELECOMUNICAÇÕES						
Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação
REQ 84/2007 CDC	requer inclusão da contraf para audiência sobre compra do banco ABN AMRO	Chico Lopes	CE	PCdoB	04/12/2007	Arquivada
REQ 12/2007 CDC	Requer Audiência Pública na CDC, para debater sobre as operações bancárias, envolvendo a majoração exorbitante das tarifas, refletindo no aumento substancial da lucratividade dos Bancos nos últimos 10 anos	Chico Lopes	CE	PCdoB	27/03/2007	Arquivada
REQ 8/2007 CDC	Solicita seja convocado o Sr. Ministro da Fazenda, a fim de prestar esclarecimentos sobre as tarifas bancárias e a rentabilidade das cadernetas de poupança.	Ivan Valente	SP	PSOL	12/03/2007	Arquivada
REQ 24/2007 CDC	Solicita que seja convocado o Sr. Presidente do Banco Central do Brasil - BACEN, a fim de prestar esclarecimentos sobre as irregularidades praticadas pelos bancos na cobrança de tarifas bancárias.	Vinicius Carvalho	RJ	PTdoB	21/05/2007	Arquivada
REQ 146/2008 CDC	Requer a realização de reunião de audiência pública para obtenção de esclarecimentos acerca das perdas com o "Plano Verão" por parte dos consumidores do sistema financeiro.	Vital do Rêgo Filho	PB	PMDB	02/12/2008	Arquivada
REQ 143/2008 CDC	Requer, seja realizada reunião de audiência pública para discutir os projetos de lei sob análise desta Comissão que visam regulamentar ou adotar sistemáticas sobre o mercado de cartão de crédito.	Júlio Delgado	MG	PSB	13/11/2008	Arquivada
REQ 188/2009 CDC	Solicita sejam convidados os Srs. Presidente e o Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil para discussão sobre o horário de funcionamento ao público das agências bancárias em todo o país.	Celso Russomanno	SP	PP	10/06/2009	Arquivada
REQ 185/2009 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para se analisar o impacto das novas regras de tarifas bancárias na sociedade.	Ana Arraes	PE	PSB	02/06/2009	Arquivada
REQ 180/2009 CDC	Requer a criação de Subcomissão Especial para acompanhar as transações comerciais de cartão de crédito na economia brasileira.	Filipe Pereira	RJ	PSC	05/05/2009	Arquivada

REQ 168/2009 CDC	Requer a realização de reunião de audiência pública para debater a nova regulamentação sobre cartões de crédito e débito.	Ana Arraes	PE	PSB	08/04/2009	Arquivada
REQ 245/2010 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para discussão sobre a normatização de critérios para política de remuneração de administradores e empregados das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.	Dimas Ramalho	SP	PPS	20/04/2010	Arquivada
REQ 253/2010 CDC	Requer a realização de audiência pública, conjunta com a Comissão de Educação e Cultura, para discutir o tema "Educação Financeira", com representantes do Banco Central, da Associação dos Bancos no Distrito Federal - ASSBAN/DF, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME e do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED.	Vinicius Carvalho	RJ	PTdoB	13/05/2010	Arquivada
REQ 249/2010 CDC	Requer a realização de reunião de audiência pública para discussão da regulamentação dos cartões de crédito e débito, com ênfase nos aspectos relacionados ao consumidor.	Claudio Cajado	BA	DEM	04/05/2010	Arquivada
REQ 268/2010 CDC	Requer a realização de audiência pública na Comissão de Defesa do Consumidor para discutir a questão do BANCO PANAMERICANO e a defesa dos interesses dos consumidores.	Ivan Valente	SP	PSOL	16/11/2010	Arquivada
REQ 69/2011 CDC	Requer inclusão da CONTRAF - CUT, como convidada ao Seminário sobre o Sistema Financeiro Cidadão.	Carlinhos Almeida	SP	PT	11/08/2011	Arquivada
REQ 53/2011 CDC	Solicita realização de Audiência Pública para ouvir os Srs. Rogério L. Furquim Werneck, Professor Titular do Departamento de Economia da PUC-RJ, e Luciano Coutinho, Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a fim de prestarem esclarecimentos quanto ao apoio financeiro governamental a corporações do setor de comércio varejista.	Antonio Carlos Magalhães Neto	BA	DEM	30/06/2011	Arquivada

REQ 39/2011 CDC	Requer a realização de Audiência Pública, com a presença do Presidente do Banco Santander, Dr. Maciel Angel Portela Alvarez, do Presidente do Banco Itaú, Dr. Roberto Egydio Setubal e do Dr. Cláudio Gheventer, Procurador da República no Rio de Janeiro, para falarem sobre as recomendações oriundas de Inquérito Civil Público da procuradoria da República ao bancos Santander e Itaú Unibanco para que devolvam aos clientes R\$ 430 milhões, ao todo, obtidos com tarifas cobradas indevidamente entre 2008 e ...	Nelson Marquezelli	SP	PTB	07/06/2011	Arquivada
REQ 125/2012 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para tratar de questões relativas aos prejuízos, danos e malefícios gerados aos consumidores em decorrência de determinadas atividades desenvolvidas por órgãos de proteção ao crédito, e a necessidade de legislação regulamentadora para o setor.	Ricardo Izar	SP	PSD	23/08/2012	Arquivada
REQ 34/2011 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para tratar de questões relativas a cobranças indevidas de tarifas bancárias por parte das instituições financeiras que menciona.	Dimas Ramalho	SP	PPS	31/05/2011	Arquivada
REQ 30/2011 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para o debate sobre a uniformização do tempo de atendimento dos clientes nas Instituições Bancárias em todo o Território Nacional.	Gean Loureiro	SC	PMDB	12/05/2011	Arquivada
REQ 223/2013 CDC	Requer sejam convidados o Sr. João Batista Rezende (Presidente da ANATEL), o Sr. Antonio Carlos Valente (Presidente do SindiTelebrasil), o representante do Ministério Público Federal, para prestarem esclarecimentos acerca da matéria veiculada pelo portal g1.globo.com, em 31/10/2013 as 18h59, intitulada: "STJ autoriza prazo de validade para crédito de celular pré-pago".	Roberto Teixeira	PE	PP	05/11/2013	Arquivada

REQ 111/2012 CDC	Requer a criação da Subcomissão Especial da Comissão de Defesa do Consumidor para tratar das questões relativas às tarifas e taxas bancárias em especial os reajustes aplicados nos últimos meses.	Chico Lopes	CE	PCdoB	24/04/2012	Arquivada
REQ 114/2012 CDC	Requer a realização de Audiência Pública com a finalidade de debater a evolução das tarifas bancárias e seus impactos nos direitos dos consumidores.	Ivan Valente	SP	PSOL	15/05/2012	Arquivada
REQ 244/2014 CDC	Requer que a Comissão de Defesa do Consumidor encaminhe Requerimento de Informação ao Senhor Presidente do Banco Central do Brasil Alexandre Antonio Tombini, a fim de obter informação atualizada acerca do percentual de aplicação de recursos obrigatórios em operações de crédito rural das instituições financeiras, especificamente no Estado de Minas Gerais.	Ademir Camilo	MG	PROS	03/04/2014	Aguardando Providências Internas
REQ 263/2014 CDC => PDC 1476/2014	Requer que a Comissão de Defesa do Consumidor encaminhe Ofício à PRÓ-TESTE Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, maior associação de defesa dos interesses dos consumidores do País, sobre o seu posicionamento em torno do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.476, de 2014, que Susta os efeitos da Resolução nº 34/89 do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que proíbe ao comerciante estabelecer diferença de preço de venda quando o pagamento ocorrer por meio de cartão de crédito.	Silvio Costa	PE	PSC	27/05/2014	Arquivada
REQ 5/2015 SUBTEL	Solicita informações ao Sr. Ministro das Comunicações sobre a situação orçamentária e financeira dos Fundos destinados à universalização e desenvolvimento tecnológico dos serviços de telecomunicações.	Nelson Marchezan Junior	RS	PSDB	30/06/2015	Pronta para Pauta
REQ 41/2015 CDC	Requer que a CDC solicite informações ao Sr. Ministro das Comunicações sobre a situação orçamentária e financeira dos Fundos destinados à universalização e desenvolvimento tecnológico dos serviços de telecomunicações.	Nelson Marchezan Junior	RS	PSDB	30/06/2015	Aguardando Providências Internas

REQ 77/2007 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para apreciação dos resultados das atividades do Grupo de Trabalho das Tarifas Bancárias.	Cezar Silvestri	PR	PPS	06/11/2007	Arquivada
REQ 15/2007 CDC	Solicita a realização de audiência pública para obtenção de esclarecimentos acerca da cobrança de prestações, em particular por meio de boleto bancário.	Cezar Silvestri	PR	PPS	17/04/2007	Arquivada
REQ 22/2007 CDC	Solicita seja convocado o Sr. Ministro da Fazenda, a fim de prestar esclarecimentos sobre a evolução das tarifas bancárias e a alteração na forma de cálculo da rentabilidade das cadernetas de poupança, em face dos direitos dos consumidores.	Ivan Valente	SP	PSOL	16/05/2007	Arquivada
REQ 37/2007 CDC	Requer a realização de audiência pública nesta Comissão de Defesa do Consumidor para discutir sobre a venda da empresa brasileira de informações de crédito - Serasa	Leo Alcântara	CE	PR	05/07/2007	Arquivada
REQ 40/2007 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para discussão sobre a Resolução 3.477 do Banco Central do Brasil, convidando o Sr. Henrique Campos Meirelles, Presidente da instituição.	Leo Alcântara	CE	PR	02/08/2007	Arquivada
REQ 61/2007 CDC	Requer Audiência Pública para discutir compra do Banco Real pelo Banco Santander	Chico Lopes	CE	PCdoB	25/09/2007	Arquivada
REQ 142/2008 CDC => PL 2344/2007	Requer a realização de audiência pública para debater o Projeto de Lei n° 2.344, de 2007, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de segurança eletrônica para cartões de crédito.	Dr. Nechar	SP	PV	12/11/2008	Arquivada
REQ 136/2008 CDC	Requer seja realizada reunião de audiência pública nesta Comissão para discutir o Acórdão n.º 2210/2008 - Plenário - no qual o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que: 1) ajuste a metodologia atual de reajuste tarifário presente no contrato de concessão da Companhia Energética de Pernambuco (CELPE); 2) avalie o impacto, no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, da metodologia utilizada nos reajustes desde o início da concessão; e 3) e ...	Eduardo da Fonte	PE	PP	29/10/2008	Arquivada

REQ 89/2008 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para verificar abusos nos reajustes das tarifas bancárias	Cezar Silvestri	PR	PPS	11/03/2008	Arquivada
REQ 200/2009 CDC	Solicita que seja convocado o Sr. Presidente do Banco Central do Brasil, bem como o Sr. Ministro de Estado da Fazenda, a fim de prestarem esclarecimentos sobre o direito dos poupadores em reaver as perdas ocasionadas pela aplicação inadequada que os bancos deram aos Planos Bresser e Verão.	Carlos Sampaio	SP	PSDB	26/08/2009	Arquivada
REQ 199/2009 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para se analisar o impacto das novas regras de tarifas bancárias na sociedade.	Vinicius Carvalho	RJ	PTdoB	25/08/2009	Arquivada
REQ 170/2009 CDC	Solicita sejam convidados o Presidente da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços - Abecs, representantes do Banco Central do Brasil, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda a comparecer a esta comissão para prestar esclarecimentos a respeito do Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamento no Brasil.	Vinicius Carvalho	RJ	PTdoB	08/04/2009	Arquivada
REQ 178/2009 CDC	Requer que esta Comissão encaminhe ao relator da Medida Provisória 460/09, recomendação pela rejeição da Emenda nº 73, que visa possibilitar aos empresários cobrarem dos consumidores preços superiores quando estes se utilizarem de cartão de crédito para o pagamento de suas compras.	Dr. Nechar	SP	PV	28/04/2009	Aguardando Providências Internas
REQ 154/2009 CDC	Requeiro realização de audiência pública com autoridades vinculadas aos setores de telefonia móvel e cartão de crédito para explicarem o excesso de reclamações junto aos órgãos públicos de proteção do consumidor.	Filipe Pereira	RJ	PSC	11/03/2009	Arquivada
REQ 259/2010 CDC	Requer ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados formação de Grupo de Trabalho para tratar da suspensão dos pagamentos, dos juros e da inserção dos devedores em instituições de registro de crédito referente aos habitantes das cidades atingidas pelas cheias.	Ana Arraes	PE	PSB	15/07/2010	Arquivada

REQ 33/2011 CDC => PFC 10/2003	Requer a realização de uma audiência pública para tratar da PFC 10 de 2003 " Que propõe que esta Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, Fiscalize denúncias em relação aos procedimentos administrativos das Empresas Administradoras de Cartão de Crédito.	Walter lhoshi	SP	DEM	23/05/2011	Arquivada
REQ 48/2011 CDC	Requerem a realização de audiência pública na Comissão de Defesa do Consumidor, com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, para discutir as implicações para os consumidores brasileiros decorrentes da fusão das redes Carrefour e Pão de Açúcar.	Dimas Ramalho;Ivan Valente;Reguffe;Iracema Portella;César Halum	SP;SP;DF;PI;TO	PPS;PSOL;PDT;PP;PPS	29/06/2011	Arquivada
REQ 49/2011 CDC	Solicitam seja convocado o Senhor Ministro da Fazenda, a fim de prestar esclarecimentos sobre o financiamento da operação de fusão das redes Carrefour e Pão de Açúcar, com recursos oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.	Reguffe;Ivan Valente;Dimas Ramalho	DF;SP;SP	PDT;PSOL;PPS	29/06/2011	Arquivada
REQ 54/2011 CDC	Solicita a convocação do Sr. Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Damata Pimentel, a fim de prestar esclarecimentos quanto ao apoio financeiro governamental a corporações do setor de comércio varejista.	Antonio Carlos Magalhães Neto	BA	DEM	30/06/2011	Arquivada

REQ 61/2011 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para debater a política de financiamentos e as diretrizes de fomento aplicadas pelo Sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS)	Reguffe;Ivan Valente;Sibá Machado; Valadares Filho;Weliton Prado; Gean Loureiro;José Carlos Araújo; Ricardo Izar;Dimas Ramalho;Augusto Coutinho	DF;SP;AC;SE;MG; SC;BA;SP;SP;PE	PDT;PSOL;PT;PSB;PT; PMDB;PDT;PV; PPS;DEM	03/08/2011	Arquivada
REQ 28/2011 CDC	Requer a realização do Seminário: Propostas para um Sistema Financeiro Cidadão.	Roberto Santiago	SP	PV	24/08/2011	Arquivada
REQ 65/2011 CDC	Requer a realização de audiência pública para discutir a atuação da empresa de informações de crédito Serasa Experian, o comportamento do consumidor diante da expansão do mercado de crédito e seus reflexos, sendo convidados para tal fim o presidente da empresa, a diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça e representante do Ministério da Fazenda	José Carlos Araújo	BA	PDT	08/08/2011	Arquivada
REQ 1/2012 SUBTFBAN	Requer a realização de reunião de audiência pública para discutir, no âmbito da Subcomissão de Tarifas Bancárias, a elevação das taxas praticadas pelos bancos, em especial os reajustes aplicados nos últimos meses.	Chico Lopes;Paulo Pimenta	CE;RS	PCdoB;PT	22/08/2012	Arquivada
REQ 138/2012 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para o debate sobre o Projeto de lei nº 2992, de 2011, que proíbe as empresas concessionárias de serviços públicos inscrever os consumidores inadimplentes em bancos de dados e cadastros negativos dos serviços de proteção ao crédito.	Severino Ninho	PE	PSB	13/11/2012	Arquivada

REQ 107/2012 CDC	Requer a realização de Audiência Pública na Comissão de Defesa do Consumidor para discutir o reajuste da tarifa bancária nos últimos meses.	Chico Lopes	CE	PCdoB	03/04/2012	Arquivada
REQ 267/2014 CDC => PDC 1506/2014	Requer a realização de audiência pública para debater o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.506, de 2014, que susta a Resolução nº 34/89 do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que proíbe ao comerciante estabelecer diferença de preço de venda quando o pagamento ocorrer por meio de cartão de crédito.	Silvio Costa	PE	PSC	28/10/2014	Arquivada
REQ 269/2014 CDC => PDC 1506/2014	Requer a realização de audiência pública para debater o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.506, de 2014, que susta a Resolução nº 34/89 do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que proíbe ao comerciante estabelecer diferença de preço de venda quando o pagamento ocorrer por meio de cartão de crédito.	Chico Lopes;Guilherme Campos	CE;SP	PCdoB;PSD	18/11/2014	Arquivada
REQ 33/2015 CDC	Requer realização de Audiência Pública no seio da Comissão de Defesa do Consumidor, para tratar sobre o reajuste das tarifas bancárias.	Marcos Rotta	AM	PMDB	09/06/2015	Aguardando Providências Internas
REQ 69/2015 CDC	Requer criação de Subcomissão Especial da Comissão de Defesa do Consumidor para tratar de aumento abusivo das tarifas e taxas bancárias, em especial, as aplicadas nos últimos 3 anos.	Chico Lopes	CE	PCdoB	29/09/2015	Aguardando Providências Internas
REQ 70/2015 CDC	Requer convocação do Senhor Ministro da Fazenda Joaquim Levy e do Presidente do Banco Central Alexandre Tombini para falar sobre o efeito das moedas virtuais na economia brasileira.	Aureo	RJ	SD	29/09/2015	Pronta para Pauta

APÊNDICE B – RELATÓRIO SILEG DE REQUERIMENTOS DE AUDIÊNCIAS, INFORMAÇÕES E SUBCOMISSÕES VINCULADOS AO TEMA SISTEMA FINANCEIRO ENTRE 2007 E 2015

Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação
REQ 84/2007 CDC	requer inclusão da contraf para audiência sobre compra do banco ABN AMRO	Chico Lopes	CE	PCdoB	04/12/2007	Arquivada
REQ 12/2007 CDC	Requer Audiência Pública na CDC, para debater sobre as operações bancárias, envolvendo a majoração exorbitante das tarifas, refletindo no aumento substancial da lucratividade dos Bancos nos últimos 10 anos	Chico Lopes	CE	PCdoB	27/03/2007	Arquivada
REQ 8/2007 CDC	Solicita seja convocado o Sr. Ministro da Fazenda, a fim de prestar esclarecimentos sobre as tarifas bancárias e a rentabilidade das cadernetas de poupança.	Ivan Valente	SP	PSOL	12/03/2007	Arquivada
REQ 24/2007 CDC	Solicita que seja convocado o Sr. Presidente do Banco Central do Brasil - BACEN, a fim de prestar esclarecimentos sobre as irregularidades praticadas pelos bancos na cobrança de tarifas bancárias.	Vinicius Carvalho	RJ	PTdoB	21/05/2007	Arquivada
REQ 146/2008 CDC	Requer a realização de reunião de audiência pública para obtenção de esclarecimentos acerca das perdas com o "Plano Verão" por parte dos consumidores do sistema financeiro.	Vital do Rêgo Filho	PB	PMDB	02/12/2008	Arquivada
REQ 143/2008 CDC	Requer, seja realizada reunião de audiência pública para discutir os projetos de lei sob análise desta Comissão que visam regulamentar ou adotar sistemáticas sobre o mercado de cartão de crédito.	Júlio Delgado	MG	PSB	13/11/2008	Arquivada
REQ 188/2009 CDC	Solicita sejam convidados os Srs. Presidente e o Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil para discussão sobre o horário de funcionamento ao público das agências bancárias em todo o país.	Celso Russomanno	SP	PP	10/06/2009	Arquivada
REQ 185/2009 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para se analisar o impacto das novas regras de tarifas bancárias na sociedade.	Ana Arraes	PE	PSB	02/06/2009	Arquivada

REQ 180/2009 CDC	Requer a criação de Subcomissão Especial para acompanhar as transações comerciais de cartão de crédito na economia brasileira.	Filipe Pereira	RJ	PSC	05/05/2009	Arquivada
REQ 168/2009 CDC	Requer a realização de reunião de audiência pública para debater a nova regulamentação sobre cartões de crédito e débito.	Ana Arraes	PE	PSB	08/04/2009	Arquivada
REQ 245/2010 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para discussão sobre a normatização de critérios para política de remuneração de administradores e empregados das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.	Dimas Ramalho	SP	PPS	20/04/2010	Arquivada
REQ 253/2010 CDC	Requer a realização de audiência pública, conjunta com a Comissão de Educação e Cultura, para discutir o tema "Educação Financeira", com representantes do Banco Central, da Associação dos Bancos no Distrito Federal - ASSBAN/DF, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME e do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED.	Vinicius Carvalho	RJ	PTdoB	13/05/2010	Arquivada
REQ 249/2010 CDC	Requer a realização de reunião de audiência pública para discussão da regulamentação dos cartões de crédito e débito, com ênfase nos aspectos relacionados ao consumidor.	Claudio Cajado	BA	DEM	04/05/2010	Arquivada
REQ 268/2010 CDC	Requer a realização de audiência pública na Comissão de Defesa do Consumidor para discutir a questão do BANCO PANAMERICANO e a defesa dos interesses dos consumidores.	Ivan Valente	SP	PSOL	16/11/2010	Arquivada
REQ 69/2011 CDC	Requer inclusão da CONTRAF - CUT, como convidada ao Seminário sobre o Sistema Financeiro Cidadão.	Carlinhos Almeida	SP	PT	11/08/2011	Arquivada

REQ 53/2011 CDC	Solicita realização de Audiência Pública para ouvir os Srs. Rogério L. Furquim Werneck, Professor Titular do Departamento de Economia da PUC-RJ, e Luciano Coutinho, Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a fim de prestarem esclarecimentos quanto ao apoio financeiro governamental a corporações do setor de comércio varejista.	Antonio Carlos Magalhães Neto	BA	DEM	30/06/2011	Arquivada
REQ 39/2011 CDC	Requer a realização de Audiência Pública, com a presença do Presidente do Banco Santander, Dr. Maciel Angel Portela Alvarez, do Presidente do Banco Itaú, Dr. Roberto Egydio Setubal e do Dr. Cláudio Gheventer, Procurador da República no Rio de Janeiro, para falarem sobre as recomendações oriundas de Inquérito Civil Público da procuradoria da República aos bancos Santander e Itaú Unibanco para que devolvam aos clientes R\$ 430 milhões, ao todo, obtidos com tarifas cobradas indevidamente entre 2008 ..	Nelson Marquezelli		PTB	07/06/2011	Arquivada
REQ 125/2012 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para tratar de questões relativas aos prejuízos, danos e malefícios gerados aos consumidores em decorrência de determinadas atividades desenvolvidas por órgãos de proteção ao crédito, e a necessidade de legislação regulamentadora para o setor.	Ricardo Izar	SP	PSD	23/08/2012	Arquivada
REQ 34/2011 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para tratar de questões relativas a cobranças indevidas de tarifas bancárias por parte das instituições financeiras que menciona.	Dimas Ramalho	SP	PPS	31/05/2011	Arquivada
REQ 30/2011 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para o debate sobre a uniformização do tempo de atendimento dos clientes nas Instituições Bancárias em todo o Território Nacional.	Gean Loureiro	SC	PMDB	12/05/2011	Arquivada

REQ 223/2013 CDC	Requer sejam convidados o Sr. João Batista Rezende (Presidente da ANATEL), o Sr. Antonio Carlos Valente (Presidente do SindiTelebrasil), o representante do Ministério Público Federal, para prestarem esclarecimentos acerca da matéria veiculada pelo portal g1.globo.com, em 31/10/2013 as 18h59, intitulada: "STJ autoriza prazo de validade para crédito de celular pré-pago".	Roberto Teixeira	PE	PP	05/11/2013	Arquivada
REQ 111/2012 CDC	Requer a criação da Subcomissão Especial da Comissão de Defesa do Consumidor para tratar das questões relativas às tarifas e taxas bancárias em especial os reajustes aplicados nos últimos meses.	Chico Lopes	CE	PCdoB	24/04/2012	Arquivada
REQ 114/2012 CDC	Requer a realização de Audiência Pública com a finalidade de debater a evolução das tarifas bancárias e seus impactos nos direitos dos consumidores.	Ivan Valente	SP	PSOL	15/05/2012	Arquivada
REQ 244/2014 CDC	Requer que a Comissão de Defesa do Consumidor encaminhe Requerimento de Informação ao Senhor Presidente do Banco Central do Brasil Alexandre Antonio Tombini, a fim de obter informação atualizada acerca do percentual de aplicação de recursos obrigatórios em operações de crédito rural das instituições financeiras, especificamente no Estado de Minas Gerais.	Ademir Camilo	MG	PROS	03/04/2014	Aguardando Providências Internas
REQ 263/2014 CDC => PDC 1476/2014	Requer que a Comissão de Defesa do Consumidor encaminhe Ofício à PRÓ-TESTE Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, maior associação de defesa dos interesses dos consumidores do País, sobre o seu posicionamento em torno do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.476, de 2014, que susta os efeitos da Resolução nº 34/89 do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que proíbe ao comerciante estabelecer diferença de preço de venda quando o pagamento ocorrer por meio de cartão de crédito.	Silvio Costa	PE	PSC	27/05/2014	Arquivada

REQ 5/2015 SUBTEL	Solicita informações ao Sr. Ministro das Comunicações sobre a situação orçamentária e financeira dos Fundos destinados à universalização e desenvolvimento tecnológico dos serviços de telecomunicações.	Nelson Marchezan Junior	RS	PSDB	30/06/2015	Pronta para Pauta
REQ 41/2015 CDC	Requer que a CDC solicite informações ao Sr. Ministro das Comunicações sobre a situação orçamentária e financeira dos Fundos destinados à universalização e desenvolvimento tecnológico dos serviços de telecomunicações.	Nelson Marchezan Junior	RS	PSDB	30/06/2015	Aguardando Providências Internas
REQ 77/2007 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para apreciação dos resultados das atividades do Grupo de Trabalho das Tarifas Bancárias.	Cezar Silvestri	PR	PPS	06/11/2007	Arquivada
REQ 15/2007 CDC	Solicita a realização de audiência pública para obtenção de esclarecimentos acerca da cobrança de prestações, em particular por meio de boleto bancário.	Cezar Silvestri	PR	PPS	17/04/2007	Arquivada
REQ 22/2007 CDC	Solicita seja convocado o Sr. Ministro da Fazenda, a fim de prestar esclarecimentos sobre a evolução das tarifas bancárias e a alteração na forma de cálculo da rentabilidade das cadernetas de poupança, em face dos direitos dos consumidores.	Ivan Valente	SP	PSOL	16/05/2007	Arquivada
REQ 37/2007 CDC	Requer a realização de audiência pública nesta Comissão de Defesa do Consumidor para discutir sobre a venda da empresa brasileira de informações de crédito - Serasa	Leo Alcântara	CE	PR	05/07/2007	Arquivada
REQ 40/2007 CDC	Requer a realização de Audiência Pública para discussão sobre a Resolução 3.477 do Banco Central do Brasil, convidando o Sr. Henrique Campos Meirelles, Presidente da instituição.	Leo Alcântara	CE	PR	02/08/2007	Arquivada
REQ 61/2007 CDC	Requer Audiência Pública para discutir compra do Banco Real pelo Banco Santander	Chico Lopes	CE	PCdoB	25/09/2007	Arquivada
REQ 142/2008 CDC => PL 2344/2007	Requer a realização de audiência pública para debater o Projeto de Lei nº 2.344, de 2007, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de segurança eletrônica para cartões de crédito.	Dr. Nechar	SP	PV	12/11/2008	Arquivada

REQ 136/2008 CDC	Requer seja realizada reunião de audiência pública nesta Comissão para discutir o Acórdão n.º 2210/2008 - Plenário - no qual o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que: 1) ajuste a metodologia atual de reajuste tarifário presente no contrato de concessão da Companhia Energética de Pernambuco (CELPE); 2) avalie o impacto, no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, da metodologia utilizada nos reajustes desde o início da concessão; e 3) e ...	Eduardo da Fonte	PE	PP	29/10/2008	Arquivada
REQ 89/2008 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para verificar abusos nos reajustes das tarifas bancárias	Cezar Silvestri	PR	PPS	11/03/2008	Arquivada
REQ 200/2009 CDC	Solicita que seja convocado o Sr. Presidente do Banco Central do Brasil, bem como o Sr. Ministro de Estado da Fazenda, a fim de prestarem esclarecimentos sobre o direito dos poupadores em reaver as perdas ocasionadas pela aplicação inadequada que os bancos deram aos Planos Bresser e Verão.	Carlos Sampaio	SP	PSDB	26/08/2009	Arquivada
REQ 199/2009 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para se analisar o impacto das novas regras de tarifas bancárias na sociedade.	Vinicius Carvalho	RJ	PTdoB	25/08/2009	Arquivada
REQ 170/2009 CDC	Solicita sejam convidados o Presidente da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços - Abecs, representantes do Banco Central do Brasil, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda a comparecer a esta comissão para prestar esclarecimentos a respeito do Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamento no Brasil.	Vinicius Carvalho	RJ	PTdoB	08/04/2009	Arquivada
REQ 178/2009 CDC	Requer que esta Comissão encaminhe ao relator da Medida Provisória 460/09, recomendação pela rejeição da Emenda nº 73, que visa possibilitar aos empresários cobrarem dos consumidores preços superiores quando estes se utilizarem de cartão de crédito para o pagamento de suas compras.	Dr. Nechar	SP	PV	28/04/2009	Aguardando Providências Internas

REQ 154/2009 CDC	Requeiro realização de audiência pública com autoridades vinculadas aos setores de telefonia móvel e cartão de crédito para explicarem o excesso de reclamações junto aos órgãos públicos de proteção do consumidor.	Filipe Pereira	RJ	PSC	11/03/2009	Arquivada
REQ 33/2011 CDC => PFC 10/2003	Requer a realização de uma audiência pública para tratar da PFC 10 de 2003 " Que propõe que esta Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, Fiscalize denúncias em relação aos procedimentos administrativos das Empresas Administradoras de Cartão de Crédito.	Walter Ihoshi	SP	DEM	23/05/2011	Arquivada
REQ 48/2011 CDC	Requerem a realização de audiência pública na Comissão de Defesa do Consumidor, com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, para discutir as implicações para os consumidores brasileiros decorrentes da fusão das redes Carrefour e Pão de Açúcar.	Dimas Ramalho;Ivan Valente;Reguffe;Iracema Portella;César Halum	SP;SP;DF;PI;TO	PPS;PSOL;PDT;P;P;PPS	29/06/2011	Arquivada
REQ 49/2011 CDC	Solicitam seja convocado o Senhor Ministro da Fazenda, a fim de prestar esclarecimentos sobre o financiamento da operação de fusão das redes Carrefour e Pão de Açúcar, com recursos oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.	Reguffe;Ivan Valente;Dimas Ramalho	DF;SP;SP	PDT;PSOL;PPS	29/06/2011	Arquivada
REQ 54/2011 CDC	Solicita a convocação do Sr. Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Damata Pimentel, a fim de prestar esclarecimentos quanto ao apoio financeiro governamental a corporações do setor de comércio varejista.	Antonio Carlos Magalhães Neto	BA	DEM	30/06/2011	Arquivada
REQ 28/2011 CDC	Requer a realização do Seminário: Propostas para um Sistema Financeiro Cidadão.	Roberto Santiago	SP	PV	24/08/2011	Arquivada

REQ 65/2011 CDC	Requer a realização de audiência pública para discutir a atuação da empresa de informações de crédito Serasa Experian, o comportamento do consumidor diante da expansão do mercado de crédito e seus reflexos, sendo convidados para tal fim o presidente da empresa, a diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça e representante do Ministério da Fazenda	José Carlos Araújo	BA	PDT	08/08/2011	Arquivada
REQ 1/2012 SUBTFBAN	Requer a realização de reunião de audiência pública para discutir, no âmbito da Subcomissão de Tarifas Bancárias, a elevação das taxas praticadas pelos bancos, em especial os reajustes aplicados nos últimos meses.	Chico Lopes;Paulo Pimenta	CE;RS	PCdoB;PT	22/08/2012	Arquivada
REQ 138/2012 CDC	Requer a realização de reunião de Audiência Pública para o debate sobre o Projeto de lei nº 2992, de 2011, que proíbe as empresas concessionárias de serviços públicos inscrever os consumidores inadimplentes em bancos de dados e cadastros negativos dos serviços de proteção ao crédito.	Severino Ninho	PE	PSB	13/11/2012	Arquivada
REQ 107/2012 CDC	Requer a realização de Audiência Pública na Comissão de Defesa do Consumidor para discutir o reajuste da tarifa bancária nos últimos meses.	Chico Lopes	CE	PCdoB	03/04/2012	Arquivada
REQ 267/2014 CDC => PDC 1506/2014	Requer a realização de audiência pública para debater o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.506, de 2014, que susta a Resolução nº 34/89 do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que proíbe ao comerciante estabelecer diferença de preço de venda quando o pagamento ocorrer por meio de cartão de crédito.	Silvio Costa	PE	PSC	28/10/2014	Arquivada

REQ 269/2014 CDC => PDC 1506/2014	Requer a realização de audiência pública para debater o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.506, de 2014, que susta a Resolução nº 34/89 do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que proíbe ao comerciante estabelecer diferença de preço de venda quando o pagamento ocorrer por meio de cartão de crédito.	Chico Lopes;Guilherme Campos	CE;SP	PCdoB;PSD	18/11/2014	Arquivada
REQ 33/2015 CDC	Requer realização de Audiência Pública no seio da Comissão de Defesa do Consumidor, para tratar sobre o reajuste das tarifas bancárias.	Marcos Rotta	AM	PMDB	09/06/2015	Aguardando Providências Internas
REQ 69/2015 CDC	Requer criação de Subcomissão Especial da Comissão de Defesa do Consumidor para tratar de aumento abusivo das tarifas e taxas bancárias, em especial, as aplicadas nos últimos 3 anos.	Chico Lopes	CE	PCdoB	29/09/2015	Aguardando Providências Internas
REQ 70/2015 CDC	Requer convocação do Senhor Ministro da Fazenda Joaquim Levy e do Presidente do Banco Central Alexandre Tombini para falar sobre o efeito das moedas virtuais na economia brasileira.	Aureo	RJ	SD	29/09/2015	Pronta para Pauta

ANEXOS

1. OFÍCIO DA ANATEL À CDC COM SOLICITAÇÃO DE SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DO RQUAL

15/06/2018

SEI/ANATEL - 2141867 - Ofício



Agência Nacional de Telecomunicações
SAUS, Quadra 6, Bloco H, 10º Andar, Ala Norte - Bairro Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70070-940
Telefone: (61) 2312-2656 - <http://www.anatel.gov.br>

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 53500.006207/2015-16

Importante: O Acesso Externo do SEI (www.anatel.gov.br/seiusuarioexterno) possibilita o Peticionamento Eletrônico para abrir Processo Novo e Intercorrente, podendo utilizar a segunda opção para responder este Ofício. Página de Pesquisa Pública do SEI: www.anatel.gov.br/seipesquisa

Ofício nº 474/2017/SEI/GPR-ANATEL

A Sua Excelência o Senhor
RODRIGO MARTINS
Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)
Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes - Anexo IV - Gabinete 558
70160-900 - Brasília - DF

Assunto: Consulta Pública nº 29, de 07 de novembro de 2017 - Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL).

Senhor Deputado,

1. Venho por meio do presente Ofício informar e convidar a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados a participar da Consulta Pública nº 29/2017, por meio da qual a Anatel submete a comentários e sugestões do público em geral proposta do **Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL)**, que consolidará em um único normativo as regras relativas à qualidade da telefonia fixa, da telefonia móvel, da banda larga e da TV por Assinatura.

2. O texto completo da proposta está disponível na Biblioteca da Anatel, no endereço subscrito e na página da Agência na Internet, no endereço eletrônico <http://sistemas.anatel.gov.br/sacp>, até o dia **08 de janeiro de 2018**.

3. As contribuições e sugestões fundamentadas e devidamente identificadas devem ser encaminhadas, preferencialmente, por meio do formulário eletrônico do Sistema Interativo de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP), indicado no parágrafo anterior, relativo a esta Consulta Pública nº 29, sendo também consideradas as manifestações encaminhadas por carta ou correspondência eletrônica para:

Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL
Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR
Consulta Pública nº 29, de 7 de novembro de 2017
Proposta do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL
Setor de Autarquias Sul – SAUS – Quadra 6, Bloco F, Térreo – Biblioteca
70070-940 – Brasília-DF
Correio Eletrônico: biblioteca@anatel.gov.br.

4. Certo da contribuição desse Órgão, informo que as manifestações recebidas merecerão exame por parte da Anatel, bem como permanecerão à disposição do público na Biblioteca da Agência.

Respeitosamente,

15/06/2018

SEI/ANATEL - 2141867 - Ofício



Documento assinado eletronicamente por **Juarez Martinho Quadros do Nascimento, Presidente**, em 22/11/2017, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **2141867** e o código CRC **7F3D66D4**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 53500.006207/2015-16

SEI nº 2141867



2. OFÍCIO DA ANATEL À CDC COM SOLICITAÇÃO DE SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DO RGC

15/06/2018

SEI/ANATEL - 2640147 - Ofício



SAUS, Quadra 6, Bloco H, 10º Andar, Ala Norte - Bairro Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70070-940
 Telefone: (61) 2312-2656 - <http://www.anatel.gov.br>

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 53500.061949/2017-68

Importante: O Acesso Externo do SEI (www.anatel.gov.br/seiusuarioexterno) possibilita o Peticionamento Eletrônico para abrir Processo Novo e Intercorrente, podendo utilizar a segunda opção para responder este Ofício. Página de Pesquisa Pública do SEI: www.anatel.gov.br/seipesquisa

Ofício nº 145/2018/SEI/GPR-ANATEL

A Sua Excelência o Senhor

JOSÉ STÉDILE

Presidente

Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados

Praça dos Três Poderes - Anexo IV - Gabinete 558

70160-900 - Brasília - DF

Assunto: Tomada de Subsídios Pública sobre a Revisão do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014.

Senhor Presidente,

1. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) iniciou, no último dia 19, a Tomada de Subsídios Pública sobre a Revisão do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, para colher contribuições da sociedade para a elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR relativa à possível revisão do RGC.
2. A eventual revisão decorre de algumas experiências vividas pela Anatel durante o processo de implantação das regras instituídas pelo referido Regulamento, a partir das quais foi identificada a necessidade de aprimorar a norma.
3. Nesse contexto, o Conselho Diretor da Anatel determinou que a área técnica da Agência iniciasse os estudos sobre uma possível revisão do RGC. Esta determinação consta do item 29 da Agenda Regulatória para o biênio 2017-2018, e deixa claro que eventual revisão deve manter “a segurança jurídica e os avanços já conquistados na citada regulamentação, mas tornando-a mais efetiva e coerente”.
4. Parte do processo de revisão regulamentar é a elaboração da AIR, que se iniciou no segundo semestre de 2017, com o convite a diferentes atores do setor de telecomunicações para apresentarem problemas relacionados ao consumidor de telecomunicações e possíveis soluções. Nesta Tomada de Subsídios Foram realizadas 20 (vinte) reuniões de debate, com a participação de aproximadamente 40 (quarenta) entidades ligadas ao setor, como prestadoras, academia, órgãos de defesa do consumidor, membros e representantes do Ministério Público, integrantes da Comissão de Defesa do Consumidor – CDC da Câmara dos Deputados e associações.
5. A partir desses debates e dos estudos realizados, elaborou-se um texto, ora submetido a Tomada de Subsídios Pública, que traz uma compilação de problemas e possíveis alternativas já identificados nas relações de consumo em telecomunicações. Para melhor organização, tais problemas foram sistematizados em Eixos, Temas e, em alguns casos, Subtemas.
6. Importante salientar que não se trata de submissão de texto regulamentar para contribuições, mas sim de problemas identificados até o momento e de possíveis soluções regulatórias

15/06/2018

SEI/ANATEL - 2640147 - Ofício

para eles, passíveis de críticas e sugestões. Para auxiliar o trabalho que está sendo desenvolvido por esta Agência, sempre que possível, é relevante a apresentação de dados que justifiquem as sugestões.

7. Para participar da Tomada de Subsídio Pública do RGC, a Anatel convida a ingressar na página Diálogo Anatel, até 24h do dia 18 de maio de 2018, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.anatel.gov.br/dialogo>. Nesta plataforma, é possível ter acesso aos documentos elaborados e há orientações de como contribuir.

8. Serão também consideradas as manifestações recebidas até às 18h do dia 18 de maio de 2018, encaminhadas por carta ou correspondência eletrônica para:

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL
 SUPERINTENDÊNCIA DE PALNEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO – SPR
 TOMADA DE SUBSÍDIOS DO REGULAMENTO GERAL DE DIREITOS DO CONSUMIDOR DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES.
 Setor de Autarquias Sul – SAUS – Quadra 6, Bloco F, Térreo – Biblioteca
 CEP: 70070-940 – Brasília/DF
 Correio eletrônico: biblioteca@anatel.gov.br

Respeitosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Juarez Martinho Quadros do Nascimento, Presidente**, em 20/04/2018, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **2640147** e o código CRC **1081403A**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 53500.061949/2017-68

SEI nº 2640147

