A função do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017) no modelo brasileiro de controle dos serviços públicos*

The purpose of the Public Service User Defense Code (Federal Law Nº 13.460/2017) in the Brazilian model of the control of public services

*André Castro Carvalho***
*Otavio Venturini****

* Artigo recebido em 19 de dezembro de 2017 e aprovado em 24 de maio de 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.79030.

** Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: andcastrocar1@gmail.com.
Pós-doutor no Massachusetts Institute of Technology (2016). É bacharel, mestre, doutor e pós-doutor (2018) em direito pela Universidade de São Paulo, tendo sua tese de doutorado recebido o Prêmio Capes de Tese 2014 como a melhor tese de doutorado em direito de 2013 no país. Professor de *compliance* em diversas escolas de negócios, palestrante e treinador corporativo internacional nos idiomas português, inglês e espanhol. Como consultor, esteve envolvido em um projeto internacional de *compliance* de um banco global em 12 países, e atualmente participa de projetos em empresas brasileiras e em órgãos estatutários de governança corporativa.

*** Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: otavioventurini@hotmail.com.
Mestrando em direito e desenvolvimento pela Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas/SP e bacharel em direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP com período de mobilidade por um ano na Universidade de Coimbra/Portugal. Advogado em direito público. Membro da International Society for Third-Sector Research (ISTR).

RESUMO

O estudo pretende analisar a função do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/17) no modelo brasileiro de controle dos serviços públicos. Para tanto, inicialmente, analisam-se duas chaves distintivas relacionadas com modelos teóricos do controle dos serviços públicos (*litigância* × *regulação*) e da posição jurídica dos usuários dos serviços públicos (*cidadão-contribuinte* e *cidadão-cliente*). Em um segundo momento, realiza-se uma leitura do contexto brasileiro, com base na nossa evolução normativa e em pesquisas empíricas sobre o perfil e a efetividade do controle dos serviços públicos no Brasil. Por fim, busca-se compreender a função e o encaixe normativo que a Lei nº 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos) poderá ter no nosso complexo modelo de controle dos serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos — Lei nº 13.460/2017 — litigância — regulação — cidadão-contribuinte — cidadão-cliente

ABSTRACT

This article aims to present a study on the Brazilian Public Service User Defense Code (Law No. 13.460/17). In order to do so, two distinctive topics related to the theoretical models of the control of public services (litigation × regulation) and the legal position of the users of public services (citizen-centred service × customer-centred service) are analyzed. Secondly, a review of the Brazilian context based on its normative evolution and empirical research on the profile and effectiveness of the control of non-Brazilian public services is made. Lastly, the article examines the purpose of Law No. 13.460/2017 (Public Service User Defense Code) in midst of the complex model of control of public services in Brazil.

KEYWORDS

Public Service User Defense Code — Law No. 13.460/2017 — litigation — regulation — citizen-centred service — customer-centred service

Introdução

Em junho de 2017, foi sancionada a Lei nº 13.460, em observância à Emenda Constitucional nº 19/1998, para a regulamentação do §3º do art. 37 da Constituição Federal. O diploma veio a receber a alcunha de "Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos", o que é um marco para o setor de serviços públicos e gera grandes expectativas naqueles que aguardavam a regulamentação do tema e nos entes que deverão implementar as novas medidas. O debate no plano teórico é ainda favorecido pelo período de *vacatio legis* previsto no diploma, que é de: (i) 360 dias para União, estados, distrito federal e municípios com mais de 500 mil habitantes; (ii) 540 dias para municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes; e (iii) 720 dias para municípios com menos de 100 mil habitantes.

Com o propósito de trazer alguma contribuição ao tema, o presente estudo se propõe a perscrutar a função, o alcance e os limites da Lei nº 13.460/2017 no que concerne ao controle dos serviços públicos no Brasil.

Para tanto, o artigo pretende conjugar uma análise ampla da conformação normativa a ser verificada na Lei nº 13.460/2017 em relação a outros diplomas que configuram o modelo brasileiro de controle dos serviços públicos — Lei da Ação Civil Pública, Código de Defesa do Consumidor, Lei de Concessões, Lei dos Juizados Especiais Cíveis, entre outros — com dados e estudos de natureza empírica, capazes de dimensionar no plano fático a operacionalização e os principais gargalos desse modelo.

A interpretação do nosso modelo é orientada, nesse estudo, por chaves conceituais explicativas: a) do controle dos serviços públicos (*litigância* × *regulação*) e b) da posição jurídica dos usuários dos serviços públicos (*cidadão-contribuinte* × *cidadão-cliente*).

Com apoio nesse amplo retrato, o presente artigo discute o papel a ser desempenhado pela Lei nº 13.460/2017.

1. Apontamentos sobre modelos teóricos do controle dos serviços públicos e da posição jurídica dos usuários dos serviços públicos

A finalidade deste tópico é indicar, ainda que de modo sucinto, que há diferentes possibilidades para a configuração jurídica dos serviços públicos em um determinado país.

Por evidente, a realidade é sempre mais rica em detalhes e nuances do que modelos teóricos puros e abstratos, mas esses últimos são úteis na medida em que nos permitem alcançar alguma compreensão acerca das orientações gerais adotadas por um país na constituição do seu modelo de configuração dos serviços públicos.

Nesse sentido, apresentaremos, neste tópico inicial, duas chaves distintivas relacionadas com os modelos do controle dos serviços públicos (*litigância* × *regulação*) e da posição jurídica dos usuários dos serviços públicos (*cidadão-contribuinte* e *cidadão-cliente*) para, em seguida, podermos realizar uma leitura do modelo brasileiro, bem como chegar a uma conclusão acerca da função e adequação da nova lei dos usuários dos serviços públicos (Lei nº 13.460/17) nesse modelo já consolidado ao longo do tempo.

1.1 Modelos do controle dos serviços públicos: litigância e regulação

O controle sobre os serviços públicos pode se dar a partir de dois modelos diferentes, mas não necessariamente excludentes: a) o controle pela *litigância* judicial e b) o controle pela *regulação* estatal.[1]

O controle pela litigância envolve a atuação — mediante provocação — do Poder Judiciário, o que pode ocorrer a partir de demandas individuais, propostas por usuários que se sintam prejudicados pela atividade prestacional, ou por meio de demandas coletivas. A atividade jurisdicional envolve, em suma, a aplicação da lei, elaborada por outro Poder — o Poder Legislativo — ao caso concreto.

O controle pela regulação, por sua vez, é pautado pela atuação de entidade "independente" e "técnica" que possui competências para elaboração de normas e aplicação de sanções diante do caso concreto. Na terminologia norte-americana, a atuação das agências foi estruturada sob uma distinção básica entre dois tipos de *actions* delegadas pelo Congresso: a *rulemaking* e

[1] Essa distinção está inspirada nas ideias de Edward Glaeser e Andrei Shleifer, ao abordarem as razões da opção norte-americana por trocar a "litigation" pela "regulation" como principal mecanismo de controle social de "business". Em que pese haver diferenças colossais entre o sistema norte-americano de *public utilities* e o nosso de serviços públicos, entendemos que a formulação dos autores pode servir ao menos de fonte inspiradora — quanto mais em um contexto de confluência dos modelos, com o forte estímulo à regulação na segunda metade da década de 1990. Ver GLAESER, Edward L.; SHLEIFER, Andrei. The rise of the regulatory state. *Journal of Economic Literature*, v. 41, n. 2, p. 401-425, 2003.

a *adjudication*. A *rulemaking* representa o exercício de um poder quase legislativo, consubstanciado no processo de formulação e adoção de *rules* e *regulations*. E a *adjudication* representa o exercício de um poder quase judicial, consubstanciado no processo de controle de condutas que potencialmente podem afetar os *legal rights* dos indivíduos.

Portanto, em uma primeira leitura, ainda superficial, o que diferencia esses dois modelos teóricos do controle é que, diferentemente do controle pela litigância, a regulação possui competência normativa e prescinde de provocação para se fazer atuar. Por outro lado, mesmo no contexto norte-americano, a regulação se submete à *judicial review*, no intuito de se garantir que a agência irá se pautar pela utilização de procedimentos de tomada de decisão imparciais e precisos, além de cumprir com as diretivas legislativas.[2-3]

1.2 Modelos da posição jurídica dos usuários dos serviços públicos: cidadão-contribuinte e cidadão-cliente

Outra chave distintiva de modelos teóricos relevante ao presente estudo diz respeito à *posição jurídica* dos usuários dos serviços públicos. Com apoio na terminologia encontrada em estudos sobre o tema, cabe acentuar as diferenças entre as concepções teóricas de *cidadão-usuário* e de *cidadão-cliente*.

Ainda que seja difícil precisar qualquer noção preliminar dos serviços públicos, dada a multiplicidade de manifestações que teve até mesmo na sua origem histórica, parece ser uma constante que no seu ideário constava um propósito de "solidariedade social", isto é, a ideia de que a coletividade se sobrepõe ao indivíduo.

---

[2] Todavia, no contexto norte-americano, o controle realizado pela *judicial review* sobre as *agencies* não pode se mostrar tão rigoroso na prática em razão das amplas e vagas delegações realizadas pelas autoridades legislativas (*the delegation problem*). SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. O paradigma processual da atividade administrativa. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública — RBEFP*, Belo Horizonte, a. 4, n. 11, p. 55-93, maio/ago. 2015. p. 64.

[3] Ver PIERCE JR., Richard; SHAPIRO, Sidney; VERKUIL, Paul. *Administrative law and process*. 4. ed. Nova York: Foundation Press, 2004. p. 35: "Além disso, essas delegações amplas e vagas tornam difícil para o Judiciário determinar se uma agência agiu dentro dos limites do seu mandato legislativo. Quando aquelas limitações são estabelecidas de modo aberto, eles possibilitam várias interpretações e o sistema judiciário é muitas vezes deixado com a difícil tarefa de determinar qual a interpretação foi intencionada pelo Congresso". Tradução livre do original: "*Moreover, these broad and vague delegations make it difficult for the judiciary to determine whether an agency has acted within the boundaries of its legislative mandate. When those limitations are stated in an open-ended fashion, they are usually capable of several interpretations and the judiciary is often left with the difficult job of determining which interpretation was meant by Congress*".

Esse propósito traçava a orientação da *posição jurídica* dos indivíduos usuários, pautada na afirmação de que integram um sistema social de garantia da prestação de determinada atividade considerada essencial para a coletividade. Em suma, a ideia de que cada indivíduo deve contribuir para a manutenção da prestação coletiva, além do que lhe seria exigido para a mera fruição individual. Essa é a posição que pode ser denominada de *cidadão-contribuinte*.

Todavia, o ideário da solidariedade social e o modelo de *cidadão-contribuinte* não passaram incólumes ao tempo, sendo confrontados e sofrendo influências de outras posturas ideológicas e metodologias de organização da prestação dessas atividades.

O fator mais significativo foi a introdução da lógica de mercado na prestação dos serviços públicos, o que ganhou força, sobretudo, após a consagração da *new public management*, ou nova administração gerencial, em países como a Nova Zelândia (e no contexto norte-americano entre a segunda metade da década de 1980 e início da década de 1990).[4] Como bem destacam Fredrika Wiesel e Sven Modell:[5]

> A transição da PPA (Progressive Public Administration) para a NPA (New Public Administration) nas décadas de 1980 e 1990 provavelmente acarretou mudanças na concepção dos interesses dos cidadãos de constituintes ou contribuintes com direitos e obrigações constitucionais bem definidos para clientes ou consumidores que optam livremente por prestadores de serviços para satisfazer suas necessidades e preferências (Alford, 2002; e Lowery, 1998). Essas noções emergentes de consumismo foram muitas vezes sustentadas por programas de reforma destinados a uma desregulamentação significativa como forma de melhorar o desempenho econômico do setor público (Hood, 1991 e 1995).

---

[4] Para a compreensão da *new public management*, ver: BOUCKAERT, Geert; POLLITT, Christopher. *Public management reform*. 3. ed. Nova York: Oxford University Press, 2011, e GEABLER, Ted; OSBORNE, David. *Reinventing government*: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Nova York: Plume, 1991.

[5] From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, v. 30, n. 2, p. 175-205, 2014. p. 177-178. Tradução livre do original: "*The shift from PPA to NPM in the 1980s and 1990s arguably entailed changes in the conception of citizen interests from those of constituents or tax-payers with well-defined constitutional rights and obligations to those of customers or consumers freely choosing service providers to satisfy their needs and preferences (Alford, 2002; and Lowery, 1998). Such emerging notions of consumerism were often underpinned by reform programmes aimed at significant deregulation as a means of improving the economic performance of the public sector (Hood, 1991 and 1995)*".

Nesse sentido, a *new public management* foi responsável por inserir elementos representativos da lógica de mercado (*marketization*), bem como por trazer a ênfase do cidadão como cliente,[6] com uma série de implicações de ordem prática na prestação dos serviços públicos, entre os quais, destacam-se:

a) livre escolha dos fornecedores dos serviços pelos *cidadãos-clientes* para satisfazer suas necessidades e preferências;
b) estímulo à competição entre os prestadores dos serviços;
c) preocupações com melhorias no desempenho econômico, muitas vezes expressas em termos de maior eficiência;
d) ênfase no controle de resultados, fundamentado na noção de eficiência, em substituição ao mero controle de procedimentos; e
e) controle pautado em critérios de fruição individual do serviço (estatuto de consumo).

Todas essas mudanças são bastante significativas se considerarmos que os serviços públicos, ao modo como foram concebidos na tradição francesa, guiaram-se por uma estruturação prestacional tendente ao regime de monopólio ou de supressão da concorrência.[7] A *new public management* contrapõe-se diametralmente a isso na medida em que se pauta pela competição, e compreende a ideia de livre escolha do *cidadão-cliente* como seu pré-requisito fundamental, ampliando as pressões indutoras da eficiência decorrentes de acordos semelhantes ao mercado, além de permitir que as prestações dos serviços públicos sejam analisadas à luz das expectativas dos próprios usuários.

Portanto, a comparação das noções de *cidadão-contribuinte* e *cidadão-cliente* expõe algumas diferenças entre a *lógica solidária* e a *lógica de mercado*. Com o apoio nas lições precisas de Alexandre Aragão, pode-se afirmar que, apesar de as duas visarem à proteção dos cidadãos, os enfoques são diversos. Enquanto a *lógica de mercado* visa à proteção do indivíduo diante do poder econômico das empresas, com foco eminentemente individualista, a *lógica solidária* se volta à proteção dos cidadãos coletivamente considerados, preocupando-se com a viabilização e a manutenção de um sistema prestacional equânime, universal e contínuo de serviços públicos. Ainda com o autor, "nesse caso, o

---

[6] AZPÚRUA ALFONZO, José Miguel. *Consumerism, marketization, new public management and the citizen-state relationship*. 2006. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=949584>. Acesso em: 4 set. 2017.

[7] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 407.

foco da preocupação não é apenas o indivíduo enquanto tal, mas, sobretudo, o indivíduo enquanto cidadão, ou seja, enquanto integrante de uma coletividade".[8]

Mas as diferenças não se circunscrevem ao plano conceitual. A contraposição desses dois modelos teóricos de compreensão da posição jurídica dos usuários dos serviços públicos (*cidadão-contribuinte* × *cidadão-cliente*) revela repercussões de ordem prática relevantíssimas sobre o enfoque do controle dos serviços públicos. Isso porque, para além do aspecto estrutural — que abordamos no tópico anterior ao comparar-se os modelos de controle pela *litigância judicial* e pela *regulação estatal* —, o controle sobre os serviços públicos também se orienta por uma intencionalidade ideológica, que pode se pautar prioritariamente pela *lógica solidária* ou *lógica de mercado*.

A manifestação mais evidente da orientação mercadológica (*lógica de mercado*) no controle dos serviços públicos é a utilização de um estatuto consumerista, pautado na proteção da figura do indivíduo-consumidor, como principal diploma de regras de direito material — o que, no Brasil, está representado no Código de Defesa do Consumidor e sua aplicação em algumas situações de serviços públicos.

Ressaltamos, por fim e mais uma vez, que esses modelos teóricos — modelos do *controle dos serviços públicos* (*litigância* × *regulação*) e da *posição jurídica dos usuários dos serviços públicos* (*cidadão-contribuinte* × *cidadão-cliente*) — não são encontrados na realidade dos países nesse estado de pureza e abstração, tampouco são eles necessariamente autoexcludentes. As experiências de alguns países, entre os quais o Brasil, vêm demonstrar que, apesar de distintos nas suas concepções, os modelos podem conviver e, de algum modo, complementar-se.

2. A recente evolução do modelo brasileiro de controle sobre os serviços públicos no Brasil

Sem desconsiderar os aspectos relevantes da formação histórica da concepção dos serviços públicos no Brasil, bem como do seu modelo de controle, interessa-nos realizar uma abordagem delimitada ao recorte temporal que vai do início da década de 1990 até os dias de hoje.

---

[8] Ibid., p. 476.

Esse período é marcado pela entrada em vigor dos diplomas normativos mais significativos para a configuração do atual modelo de controle sobre os serviços públicos:

a) publicado em 12 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078) entrou em vigor em 11 de março de 1991;
b) em 14 de fevereiro de 1995, entrou em vigor a Lei de Concessões (Lei nº 8.987);
c) em novembro de 1995, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; e
d) em 27 de novembro de 1995, entrou em vigor a Lei dos Juizados Especiais Cíveis (Lei nº 9.099).

Será a dinâmica de operacionalização dessas leis e respectivas normas regulamentadoras, sobretudo, que definirá o atual modelo de controle, o que procuraremos descrever a seguir.

Até o início da década de 1990, o Brasil orientava-se prioritariamente por uma compreensão de serviços públicos similar ao modelo clássico de *lógica solidária*; e a regulação, ao modo norte-americano, não havia chegado com força dentro da doutrina de direito administrativo — mormente o conceito de regulação de serviços públicos.

O primeiro diploma normativo pós-1990 a desempenhar um papel conformador do modelo brasileiro de controle dos serviços públicos foi o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

O CDC, no inc. X do seu art. 6º, faz menção expressa à *adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral* como direito básico do consumidor; além de sublinhar, no inciso VII do seu art. 4º, a *racionalização e melhoria dos serviços públicos* como princípio da Política Nacional de Relações de Consumo. O CDC também estabelece normas de caráter sancionatório aos concessionários, ao dispor, no §1º do seu art. 59, que *a pena de cassação da concessão será aplicada à concessionária de serviço público, quando violar obrigação legal ou contratual*.

Esse cenário de confluência do regramento das relações de consumo e da prestação de serviços públicos fez com que as expressões "usuário de serviço público" e "consumidor" passassem a manter alguma relação de sinonímia entre si, o que é corroborado por normas posteriores, como os Decretos nºs 2.335/1997 e 2.338/1997,[9]-[10] regulamentadores das atividades da Anatel

[9] ANDRADE, Letícia Queiroz de. Comentários acerca da aplicação do CDC à prestação de serviços públicos concedidos. In: CARVALHO, André Castro (Org.). *Contratos de concessão de rodovias*: artigos, decisões e pareceres jurídicos. São Paulo: MP, 2009. p. 128.

[10] O termo "consumidor" aparece repetidas vezes ao longo dessas normas.

e Aneel. Ainda que de maneira atécnica, tendo em vista as peculiaridades adjacentes nas relações de consumo puramente privadas e nas relações de uso de serviços públicos, esses conceitos passaram, dentro da doutrina e jurisprudência, a ser tratados de maneira aproximada no que se refere, principalmente, à responsabilização civil das concessionárias de serviços públicos.

Entendemos que o fenômeno da apropriação do conceito "consumidor" e seu respectivo regime jurídico como meio de potencializar a "proteção do usuário do serviço público" são reflexos dos desafios impostos pelos processos de massificação do consumo e de liberalização econômica ocorridos no Brasil a partir da década de 1980. Mesmo porque, é somente com a liberalização dos serviços públicos e a respectiva submissão à lógica econômica da concorrência que passa a fazer sentido compreender o usuário como *cidadão-cliente* e cogitar-se da aplicação extensiva do regime próprio de proteção dos consumidores.

Nesse sentido, mostra-se plenamente justificável a posição sustentada com base em análise da jurisprudência de que "à semelhança do que ocorre em relação às demais atividades, o critério determinante para aplicação do Código Consumerista à prestação de serviços públicos, concedidos ou não, é, na ampla maioria dos casos, a existência de remuneração".[11] Como bem ressalta Letícia Queiroz de Andrade,[12] "baseado em tal critério, o Poder Judiciário recusa a aplicação do CDC aos serviços públicos gratuitos, como saúde e educação, porquanto o custeio geral desses serviços por meio de impostos não se enquadra no conceito de remuneração".

Vale dizer: a remuneração — mediante taxas/tarifas — e a possibilidade de escolha são aspectos fundamentais da noção de *cidadão-cliente* (aquele que "paga" e pode escolher); isso não ocorreria com os serviços públicos "gratuitos"[13]/custeados por impostos, como saúde e educação, em que não se consagrou a aplicação do CDC.

Mas, afinal, quais implicações a aplicação do CDC traz para o controle dos serviços públicos? Em nosso entender, em termos de estruturação do controle, o CDC favorece o modelo de litigância, com a atuação do Poder Judiciário, tanto em demandas individuais quanto em demandas coletivas.

---

[11] Letícia Queiroz de Andrade, Comentários acerca da aplicação do CDC à prestação de serviços públicos concedidos, op. cit., p. 128.

[12] Ibid.

[13] Com relação a essa "ilusão de gratuidade", ver CARVALHO, André Castro; LOSINSKAS, Paulo Victor Barchi. A ilusão da gratuidade nas rodovias. *Jornal GGN*, 16 out. 2013. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/noticia/a-ilusao-da-gratuidade-nas-rodovias>.

Em termos de defesa do usuário dos serviços públicos em juízo, um dos avanços mais significativos foi a regulamentação de aspectos essenciais da defesa coletiva, viabilizada por meio do instrumento da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), com vistas a proteger direitos difusos, coletivos ou interesses individuais homogêneos.

As demandas coletivas fortalecem o controle pela litigância na medida em que possibilitam ao Judiciário repercutir sua decisão em um plano muito mais extenso do que o das demandas individuais. Isso fica ainda mais evidente quando, de acordo com a descrição de Glaeser e Shleifer, constata-se que a falência do modelo de controle pela litigância e o surgimento da regulação nos EUA se deram pela falta de efetividade de demandas individuais, dada a condição de hipossuficiência dos indivíduos perante empresas com muitos recursos financeiros.[14]

O CDC também foi sensível à condição de hipossuficiência do consumidor perante grandes empresas, conferindo-lhe prerrogativas processuais e materiais significativas, como: a) inversão do ônus da prova; b) prazo prescricional mais longo; c) repetição do indébito; d) adoção da teoria do risco; e) responsabilidade objetiva por defeitos relativos ao fato do serviço ou produto; f) responsabilidade por vício do serviço e restituição da quantia paga ou abatimento proporcional do preço. São espécies de prerrogativas que, de um modo geral, ainda que sem pacificação jurisprudencial, têm sido aplicadas ao contexto do controle da prestação dos serviços públicos remunerados diretamente pelo usuário.[15]

---

[14] Edward L. Glaeser e Andrei SHLEIFER, The rise of the regulatory state, op. cit., p. 5. "A comercialização e industrialização da economia na segunda metade do século 19 criou extrema desigualdade de recursos entre as partes em matéria de responsabilidade civil e contratos, e, portanto, aumentou gravemente o problema da subversão. Quando tribunais e legislaturas podiam ser comprados ou manipulados, era pouco provável que indivíduos e pequenas empresas prevalecessem contra 'barões saqueadores' em acidentes, restrições ao comércio ou táticas discriminatórias de disputa. Do nosso ponto de vista, a regulamentação dos mercados foi antes de tudo uma resposta ao problema da subversão da aplicação da lei pelos tribunais." Tradução livre do original: "*The commercialization and industrialization of the economy in the second half of the 19th century created extreme inequality of resources among the parties in tort and contract disputes, and therefore gravely exacerbated the problem of subversion. When courts and legislatures could be bought or manipulated, individuals and small companies were unlikely to prevail against 'robber barons' in accident, restraint of trade, or discriminatory tactics disputes. From our perspective, the regulation of markets was first and foremost a response to the problem of subversion of law enforcement through courts*".

[15] Sobre o tema e para uma crítica à aplicação subsidiária do CDC à relação de serviço público, ver AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Distinção entre usuário de serviço público e consumidor. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 217-220, 2001. A respeito da relação entre direito público e direito privado no âmbito da administração pública e

Desse modo, constata-se o papel relevantíssimo do CDC na valorização do modelo de litigância no Brasil. Vale constatar que o CDC — em razão da a) *regulamentação de aspectos essenciais da defesa coletiva* e das b) *prerrogativas processuais e materiais significativas conferidas aos usuários* — é representativo da adoção de um percurso distinto daquele adotado pelos EUA, que optaram por enfrentar o problema da inequidade das relações entre indivíduos e grandes empresas, bem como da subversão do Judiciário, por meio da "criação" da regulação. No Brasil, ao contrário, foram asseguradas mais prerrogativas aos indivíduos considerados hipossuficientes e desenvolvidos os instrumentos de provação do Poder Judiciário.

Mas a conformação do modelo brasileiro de controle dos serviços públicos não se esgotaria com a entrada em vigor do CDC. Outras normas desempenharam, inclusive, papéis extremamente relevantes com orientações bastante distintas.

Seguindo o critério cronológico, em 14 de fevereiro de 1995 entrou em vigor a Lei de Concessões (Lei nº 8.987); em 7 de julho de 1995, foi publicada a lei que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões, além de trazer outros pontos relevantes para o setor (Lei nº 9.074); e, em novembro de 1995, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Essas normas foram fundamentais no processo de liberalização econômica do Brasil, evidenciado a partir da metade da década de 1990.

O processo contou com quebras de monopólios, concessões de diversos serviços públicos à iniciativa privada e a criação de agências reguladoras, em modelo próximo ao norte-americano, para regular os setores concedidos à iniciativa privada.

A Reforma Gerencial da Administração Pública, conduzida por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, também desempenhou um papel fundamental ao evidenciar a busca por maior eficiência na prestação dos serviços públicos e por se basear na noção de "*cidadão-cliente*".[16]

---

na regulação dos direitos do usuário, ver: ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Coimbra: Almedina, 1999. No Brasil, para uma análise preliminar do tema da intersecção de direito público e privado, ver: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A administração pública entre o direito público e o direito privado. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte — RPGMBH*, p. 203-226, 2015.

16 Um dos principais mentores da reforma gerencial e propugnadores da noção de "cidadão-cliente" no Brasil foi o economista — e à época ministro do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) — Luiz Carlos Bresser-Pereira. Estudos da década de 1990 desse importante idealizador da reforma gerencial já apontavam a aplicação desse

Além disso, essas normas foram essenciais para o desenvolvimento das agências reguladoras no Brasil. No entanto, importante considerar que, se por um lado a expansão das *independent agencies* no contexto do *New Deal* norte-americano significou uma maior intervenção estatal no domínio econômico, em face da necessidade de conter os efeitos nefastos derivados da livre concorrência,[17] a criação das agências reguladoras no contexto brasileiro decorreu de uma política de "emagrecimento do Estado".

Para se ter ideia do que representou esse período de desenvolvimento do controle dos serviços públicos no Brasil por meio da regulação, vale lembrar que em pouco mais de meia década foram criadas diversas agências reguladoras na esfera da União: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Petróleo (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Mineração (ANM); e outras entidades que realizam essa função.

Entre as suas competências, cabe às agências receber as reclamações dos usuários e fiscalizar a prestação do serviço, aplicando sanções e realizando intervenções, inclusive.

Portanto, com o desenvolvimento das agências reguladoras no Brasil, o controle do serviço público passa a ser desenvolvido teoricamente por meio de um modelo misto, composto pela litigância e pela regulação. De modo que, no plano abstrato, o cidadão que se sentisse prejudicado poderia optar por litigar na via judicial, com respaldo no CDC, ou comunicar-se com a agência reguladora para que ela adote as medidas cabíveis contra a concessionária.

---

conceito, cf.: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço P*úblico, v. 47, n. 1, p. 7, 1996. A partir da implementação, ainda que incompleta, de passos importantes da reforma, outros estudos sobre a sua aplicação a setores específicos foram publicados. Sobre a aplicação da reforma no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, cf.: VERONESE, Alexandre. *Reforma do Estado e organizações sociais*: a experiência de sua implantação no Ministério da Ciência e Tecnologia. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. Em relação à inserção da lógica da competição na prestação do serviço público de saúde, por meio da utilização do modelo de organização social para a sua gerência, cf.: SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Entre a demanda e a oferta: a lógica da competição na implementação do modelo de organização social para gerência do serviço público de saúde. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, v. 18, p. 117-131, 2015.

17 SILVA, João Nuno Calvão da. *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Geral Econômico*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 131.

No entanto, em 27 de novembro de 1995, entrou em vigor a Lei dos Juizados Especiais Cíveis (Lei nº 9.099), a qual trouxe novos contornos à conformação do controle dos serviços públicos no Brasil. Em suma, a Lei do JEC trouxe a facilitação do acesso à justiça, uma vez que isentou o litigante de custas em primeiro grau, dispensou a obrigatoriedade de advogado para causas de valor menor do que 20 salários mínimos e tornou o procedimento muito mais simplificado. Como bem ressalta Leslie Shérida Ferraz:[18]

> De sua sorte, não se podem ignorar os fortes incentivos ao consumidor para utilização dos Juizados Especiais: nenhum custo de acesso no primeiro grau, baixo risco e alta perspectiva de ganhos — aliados à grande popularidade dos Juizados, à ineficácia dos serviços de atendimento ao cliente (SAC) e ouvidorias das empresas e, por fim, à atuação dos advogados, que preferem adotar a via judicial, já que também podem formular, nesta arena, pedidos indenizatórios de danos morais.

Na prática, os JECs tornaram-se o principal canal de contraposição dos usuários dos serviços públicos em relação às concessionárias. Pesquisas de variadas fontes revelam que a causa mais comum das demandas propostas nos JECs são os conflitos de consumo de massa, polarizados entre pessoas física e jurídica. De acordo com levantamento realizado pelo CNJ e divulgado em 2015,[19] entre os conflitos de consumo de massa mais comuns, aparecem em segundo lugar as demandas contra as concessionárias do serviço público de telefonia,[20] atrás apenas das demandas contra os serviços bancários.

---

18 FERRAZ, Leslie Shérida. Acesso à Justiça e processamento de demandas de telefonia: o dilema dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil. *Revista CNJ*, v. 1, 2015. p. 56.

19 CNJ. *Perfil do acesso à justiça nos juizados especiais cíveis*. Coordenação de Paulo Eduardo Alves da Silva. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/b5b551129703bb15b4c14bb35f359227.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

20 Para um debate amplo sobre o tema da judicialização das relações sociais nas telecomunicações no Brasil, ver: VERONESE, Alexandre. Judicialização das telecomunicações no Brasil: disputas sobre direitos dos consumidores e regulação. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 12, 2015. O artigo traz a síntese de dados e conclusões encontradas na tese de doutorado defendida pelo autor junto ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). A hipótese central de Veronese é a de que a luta judicial coloca os tribunais, indiretamente, no papel de ator do processo regulatório, pois ainda que não modifiquem de modo direto as regras administrativas, auxiliam na consolidação de um discurso, facilitando a pressão junto aos aparatos político e administrativo que possuem poder para modificar essas regras.

Em terceiro lugar, aparecem os serviços públicos de transporte aéreo ou terrestre em conjunto com as atividades de interesse público prestadas por planos de saúde.[21]

Outra pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB),[22] resultante da sistematização e análise de dados coletados junto aos Tribunais de Justiça de 11 Unidades da Federação (Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), e abrangendo os anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, também indicou alta concentração de ações apresentadas contra concessionárias do serviço público de telefonia, em meio ao cenário alarmante que reúne aproximadamente 100 milhões de processos. Para se ter ideia da quantidade dessas ações, nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro, as concessionárias dos serviços de telefonia e comunicação figuraram na segunda posição dos principais litigantes em primeiro grau como parte passiva no ano de 2013, representando 23,1% e 29%, respectivamente, do total das ações. No estado de São Paulo, figuraram na quarta posição, representando 8,2% do total das ações em 2013.[23]

A interpretação desse conjunto de informações referentes a litigância contra concessionárias deve ser confrontada com a pesquisa do Ipea de 2013,[24] com dados recolhidos em 2012, a qual apontou que os consumidores, em regra, não procuram as agências reguladoras na tentativa de solucionar amigavelmente o conflito. Nos três estados analisados, apenas 0,79% dos usuários procuraram as agências reguladoras no Rio de Janeiro, enquanto nenhum usuário procurou no Ceará e Amapá.[25-26]

Em última análise, a conclusão a que se chega é que, muito embora a legislação brasileira desenhe um modelo misto de controle, composto pelos

---

[21] CNJ. *Perfil do acesso à justiça nos juizados especiais cíveis*. Coordenação de Paulo Eduardo Alves da Silva. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. p. 60. Disponível em: <www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/b5b551129703bb15b4c14bb35f359227.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

[22] AMB. *O uso da justiça e o litígio no Brasil* — relatório encomendado pela Associação dos Magistrados Brasileiros. Coordenação de Maria Tereza Sadek. 2016. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/uso-justica-litigio-brasil-pesquisa-amb.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

[23] Ibid., p. 22, 56 e 87.

[24] IPEA. *Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis* — relatório de pesquisa. Brasília, 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/181013_diagnstico_sobre_juizados.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

[25] FERRAZ, Leslie Shérida. Acesso à Justiça e processamento de demandas de telefonia: o dilema dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil. *Revista CNJ*, v. 1, 2015. p. 56.

[26] Ipea, *Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis*, op. cit.

mecanismos da regulação e litigância, a litigância individual por meio dos JECs, com respaldo no CDC, tem se demonstrado muito mais efetiva e constante do que a regulação para o controle dos serviços públicos, sobretudo em relação àqueles remunerados diretamente pelo usuário.

Em que pese a relativa efetividade que essas ações e a postura do Poder Judiciário têm demonstrado, a atual dinâmica do nosso modelo de controle tem revelado uma grande distorção em relação à finalidade dos mecanismos. As agências reguladoras, que poderiam desempenhar um controle no plano macro a partir das reclamações dos usuários, têm parecido pouco efetivas aos olhos destes que preferem se valer da litigância individual para resolver seus problemas. Ocorre que os JECs, em razão da estrutura simplificada e do modelo individual de proposição, não são a via mais adequada para se promover soluções integradas e reformuladoras para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Para além da atuação do Judiciário, a qual pode se dar tanto no *plano macro* — mediante as demandas coletivas ou mesmo como instância de controle das agências — quanto no *plano micro* — mediante as ações individuais —, as agências reguladoras, especialmente no âmbito da União, também convivem com um protagonismo heterodoxo do Tribunal de Contas da União (TCU).

Isso porque a Corte de Contas exerce controle externo sobre a regulação e faz recomendações com vistas a contribuir com o aperfeiçoamento do processo regulatório em aspectos fundamentais, como o valor das tarifas, por vezes se utilizando do argumento da proteção ao usuário como fundamento.

A atuação do TCU encontra arrimo no texto da Constituição Federal de 1998, na sua Lei Orgânica (Lei Federal nº 8.443/1992), bem como nas Instruções Normativas emitidas pela própria Corte (INs nºs 27/1998, 43/2002, 46/2004, 52/2007, entre outras) que dispõem sobre o controle externo da atividade das agências.[27]

---

[27] As competências constitucionais do TCU encontram-se definidas, respectivamente, nos incisos II e IV do art. 71 c/c o art. 37, todos da Constituição Federal de 1988. Sendo certo que, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, qualquer agente em colaboração com o poder público, como o concessionário de serviço público, está sujeito à jurisdição administrativa do órgão de controle externo. A competência legal, por sua vez, do TCU para fiscalizar atos e contratos administrativos está definida do art. 41 até o art. 47 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), podendo a verificação de ilegalidade ensejar a sustação do ato ou contrato (respectivamente, inciso I do §1º e §3º, todos do art. 45 da referida lei), bem como a aplicação de multa ao responsável (inciso III do §1º do art. 45 da lei). Ver SACRAMENTO, Mauro Ferreira do. *O caso do reajuste das tarifas de energia*: atuação da Aneel e do TCU. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Controle da Regulação. Brasília, 2011. p. 11.

O TCU também dispõe de técnicas especializadas no controle da regulação. Inicialmente, criaram-se as Secretarias de Fiscalização de Desestatização e Regulação (Sefid-1 e Sefid-2). As Sefids foram fundidas às Secretarias de Fiscalização de Obras (Secobs) e tornaram-se Seinfras, com novas competências e atribuições.

Com o apoio das unidades especializadas, o TCU realiza auditorias nas agências reguladoras e nos ministérios, com base no que pode verificar a viabilidade técnica e econômico-financeira da medida regulatória. Sobretudo "se as receitas, por um lado, e as despesas e os investimentos, por outro, se equilibram, garantindo rentabilidade justa ao empreendedor e tarifa módica ao usuário".[28]-[29]

3. A função do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017) no modelo brasileiro de controle dos serviços públicos

Após essa brevíssima descrição, a partir da nossa leitura do modelo brasileiro de controle dos serviços públicos e da sua atual dinâmica que, em nosso entender, tem revelado uma grande distorção em relação à finalidade dos mecanismos da litigância e regulação, é possível refletir sobre qual é a função e o encaixe normativo que a Lei nº 13.460/2017 — também conhecida como Lei ou Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos — poderá ter no complexo modelo de controle dos serviços públicos.

O referido diploma é decorrência da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que em seu art. 27 estabeleceu o prazo de 120 dias, a partir da sua promulgação, para que o Congresso Nacional elaborasse lei de defesa do usuário de serviços públicos. A lei, por sua vez, regulamentaria a exigência prevista no §3º do

---

[28] AC-3027-45/12-P — TCU.

[29] Como exemplos relevantes de tipo de atuação pela Corte de Contas da União: auditoria operacional, incidente sobre a gestão do encargo tarifário "Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados — CCC-ISOL" (TC-013.237/2004-1 e Acórdão 556/2005 — TCU — Plenário); auditoria em consulta formulada pelo próprio ministro das Comunicações a respeito da aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) (TC-005.302/2003-9 e 1107/2003-TCU-Plenário); auditoria incidente sobre a "Tarifa Social" (Lei Federal nº 10.438/2002), com a finalidade de subsidiar o fornecimento de energia elétrica aos consumidores residenciais de baixa renda (TC-014.698/2002-7); entre outras. Ver RODRIGUES, Walton Alencar. O controle da regulação no Brasil. *Revista do TCU*, n. 104, p. 5-16, 2005.

art. 37 da Constituição Federal, em redação também conferida pela EC nº 19/1998, de acordo com a qual:

> A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
> I — as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
> II — o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
> III — a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

No entanto, foram necessárias quase duas décadas e uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 24), ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2013, para que a Lei fosse finalmente aprovada. Nesse ínterim, inclusive, o inc. II do §3º do art. 37 da Constituição Federal já havia sido disciplinado com a aprovação e entrada em vigor da Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), de modo que restava a regulamentação efetiva dos incisos I e III.

Em que pese a alcunha — Lei ou Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos —, a finalidade e a composição da Lei nº 13.460/2017 diferem muito daquelas do CDC. O próprio inciso II do §2º do art. 1º ressalva que a aplicação desta lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto no CDC quando caracterizada relação de consumo.

É bem verdade que a Lei nº 13.460/2017 estabelece um rol de direitos básicos dos usuários, mas são direitos relacionados, em essência, com a participação no acompanhamento, acesso e obtenção de informações, com a previsão de que órgãos e entidades abrangidos pela norma divulguem "Carta de Serviços", contendo informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados.

A despeito da inegável relevância de cada um desses direitos, eles não se confundem com a natureza e a intensidade das prerrogativas de direito material e processual previstas no CDC, que continuará a reger relevantes aspectos do controle dos serviços públicos, com as modulações já definidas pela jurisprudência.

Em essência, entendemos que o primeiro propósito da mencionada lei foi o de regulamentar as reclamações relativas à prestação, bem como a participação e a avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos. Para tanto, o diploma centrou esforços na regulamentação dos canais de manifestação, participação dos usuários e de mecanismos de avaliação continuada, o que pode ser sintetizado em três principais medidas:

a) regramento geral de funcionamento para as ouvidorias incumbidas de receber as manifestações dos usuários;
b) obrigatoriedade da criação de "Conselhos de Usuários"; e
c) regramento da avaliação continuada dos serviços públicos.

Foram esses, portanto, os temas que a lei tratou com mais especificidade e que dizem respeito ao inciso I do §3º do art. 37 da Constituição Federal.

Para garantir o exercício das reclamações, ou como preferiu o legislador, as *manifestações*[30] dos usuários, a "Lei de Defesa do Usuário de Serviços Público" estabeleceu uma espécie de regramento geral de funcionamento para as ouvidorias incumbidas de receber as manifestações dos usuários.

Em suma, essas ouvidorias deverão receber, analisar e responder as manifestações encaminhadas pelos usuários de serviços públicos. Elas deverão ser consolidadas em um "relatório de gestão" anual que terá por finalidade apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

Outra medida prevista na Lei é a obrigatoriedade da criação de "Conselhos de Usuários", órgão de natureza consultiva constituído para garantir a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos.

Por fim, a Lei trouxe o regramento da avaliação continuada dos serviços públicos, a ser realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados. O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o *ranking* das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários.

---

[30] De acordo com o inc. V do art. 2º da Lei nº 13.460, manifestações seriam o gênero a abranger as reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

Conclusão

Entendemos que, apesar de alguns avanços e aspectos positivos, a Lei nº 13.460/2017 — alcunhada de "Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos" — não possui elementos para enfrentar de modo efetivo o problema da distorção do nosso modelo de controle dos serviços públicos, qual seja: a litigância individual, por meio dos JECs e com respaldo no CDC, que tem se demonstrado muito mais efetiva e constante do que a regulação. Ressalte-se, todavia, não ser esta a via mais adequada para se promover soluções integradas e reformuladoras para a melhoria da qualidade dos serviços públicos — porém, é corolária da tradição litigante no direito pátrio, consoante demonstrado no início do artigo.

O conteúdo da regulação dos direitos dos usuários foi bastante tímido em vários aspectos, se comparado com a natureza e a intensidade das prerrogativas de direito material e processual previstas no CDC, que continuará a reger relevantes aspectos do controle dos serviços públicos, evidenciando a *lógica do cidadão-cliente*, com as modulações já definidas pela jurisprudência.

Ademais, o regramento do inciso III do §3º do art. 37 da Constituição Federal, referente à representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública, especialmente os abusos dos agentes responsáveis pelo controle dos serviços públicos, continua negligenciado e a ser de algum modo regido pela vetusta e genérica Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 4.898/1965).

Evidencia-se, portanto, que o foco da Lei foi a regulamentação dos canais de manifestação e participação dos usuários, bem como os mecanismos de avaliação continuada. No entanto, e por óbvio, o conteúdo das manifestações e participações não vincula a administração pública, tampouco há garantia de que a avaliação trará resultados efetivos. Mesmo porque já há previsão de mecanismos similares, e esses não podem se tornar mais um daqueles que, como os das agências reguladoras, têm parecido pouco efetivos aos olhos dos cidadãos que preferem se valer da litigância individual para resolver seus problemas.

Referências

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Distinção entre usuário de serviço público e consumidor. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 217-220, 2001.

AMB. *O uso da justiça e o litígio no Brasil* — relatório encomendado pela Associação dos Magistrados Brasileiros. In: SADEK, Maria Tereza (Coord.). 2016. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/uso-justica-litigio-brasil-pesquisa-amb.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ANDRADE, Letícia Queiroz de. Comentários acerca da aplicação do CDC à prestação de serviços públicos concedidos. In: CARVALHO, André Castro (Org.). *Contratos de concessão de rodovias*: artigos, decisões e pareceres jurídicos. São Paulo: MP, 2009. p. 127-158.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AZPÚRUA ALFONZO, José Miguel. *Consumerism, marketization, new public management and the citizen-state relationship*. 2006. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=949584>. Acesso em: 4 set. 2017.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A administração pública entre o direito público e o direito privado. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte — RPGMBH*, p. 203-226, 2015.

BOUCKAERT, Geert; POLLITT, Christopher. *Public management reform*. 3. ed. Nova York: Oxford University Press, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CNJ. *Perfil do acesso à justiça nos juizados especiais cíveis*. In: SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coord.). Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/b5b551129703bb15b4c14bb35f359227.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado*: contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Coimbra: Almedina, 1999.

FERRAZ, Leslie Shérida. Acesso à Justiça e processamento de demandas de telefonia: o dilema dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil. *Revista CNJ*, v. 1, p. 53-60, 2015.

GEABLER, Ted; OSBORNE, David. *Reinventing government*: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Nova York: Plume, 1991.

GLAESER, Edward L.; SHLEIFER, Andrei. The rise of the regulatory state. *Journal of Economic Literature*, v. 41, n. 2, p. 401-425, 2003.

IPEA. *Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis* — relatório de pesquisa. Brasília, 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/181013_diagnstico_sobre_juizados.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

PIERCE JR, Richard; SHAPIRO, Sidney; VERKUIL, Paul. *Administrative law and process*. 4. ed. Nova York: Foundation Press, 2004.

RODRIGUES, Walton Alencar. O controle da regulação no Brasil. *Revista do TCU*, n. 104, p. 5-16, 2005.

SACRAMENTO, Mauro Ferreira do. O caso do reajuste das tarifas de energia: atuação da ANEEL e do TCU. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em controle da regulação. Brasília, 2011.

SILVA, João Nuno Calvão da. *Mercado e Estado* — serviços de interesse geral econômico. Coimbra: Almedina, 2008.

SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Entre a demanda e a oferta: a lógica da competição na implementação do modelo de organização social para gerência do serviço público de saúde. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, v. 18, p. 117-131, 2015.

____. O paradigma processual da atividade administrativa. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública — RBEFP*, Belo Horizonte, a. 4, n. 11, p. 55-93, maio/ago. 2015.

VERONESE, Alexandre. Judicialização das telecomunicações no Brasil: disputas sobre direitos dos consumidores e regulação. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 12, p. 283-325, 2015.

____. *Reforma do Estado e organizações sociais*: a experiência de sua implantação no Ministério da Ciência e Tecnologia. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WIESEL, Fredrika; MODELL, Sven. From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, v. 30, n. 2, p. 175-205, 2014.