

## Ampliação da prestação de serviços públicos a partir da transformação digital: estudo de caso do portal *consumidor.gov*

Márcio De Freitas Mozini – Ministério da Justiça e Universidade de Brasília  
<https://orcid.org/0000-0002-8747-4246> - [marcio.mozini@aluno.unb.br](mailto:marcio.mozini@aluno.unb.br)

Rogério Xavier Rocha – Ministério da Justiça e Universidade de Brasília  
<https://orcid.org/0000-0002-3836-1472> - [rogerio.rocha@aluno.unb.br](mailto:rogerio.rocha@aluno.unb.br)

Sergio Paulo Futer – Ministério da Justiça e Universidade de Brasília  
<https://orcid.org/0000-0002-8439-9041> - [sergio.futer@aluno.unb.br](mailto:sergio.futer@aluno.unb.br)

Thiago de Aquino Lima – Ministério da Justiça e Universidade de Brasília  
<https://orcid.org/0009-0003-5698-3579> - [thiago.lima@aluno.unb.br](mailto:thiago.lima@aluno.unb.br)

Luiz Honorato da Silva Junior – Universidade de Brasília  
<https://orcid.org/0000-0002-2840-3579> - [luizhonorato@unb.br](mailto:luizhonorato@unb.br)

---

**Resumo** – o objetivo geral deste artigo é compreender os efeitos da transformação digital na ampliação da oferta de um serviço público, e o comportamento do usuário em relação aos serviços prestados de forma presencial e virtual. No caso, o estudo tem como foco entender a evolução da prestação do Serviço de Proteção ao Direito do Consumidor, realizado via órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). A partir dos resultados encontrados constatou-se que o serviço público digital de auto composição de problemas nas relações de consumo, especificamente o Portal *consumidor.gov*, mostrou-se eficaz conquanto parece democratizar e dar acesso como uma facilidade para o consumidor no tratamento de seus infortúnios consumeristas, aproximando-se assim dos requisitos dos conceitos estudados da Transformação Digital e do Governo Digital.

**Palavras-chave:** Transformação Digital, *consumidor.gov*, Serviços Públicos, Governo Digital, Direito do Consumidor.

---

### Expanding the provision of public services based on digital transformation: a case study from the *consumidor.gov* portal

**Abstract** – The objective of this article is to understand the effects of digital transformation in expanding the supply of a public service, and user behavior in relation to services provided personally and virtually. In this case, it focuses on understanding the evolution of the provision of the Consumer Law Protection Service, carried out via bodies that are part of the National Consumer Protection System (SNDC). From the results found, it can be seen that the digital public service of self-composition of problems in consumer relations, specifically the *Consumer.gov* Portal, proved to be effective, although it seems to democratize and make it easier for consumers to deal with their misfortunes consumerists, thus approaching the requirements of the studied concepts of Digital Transformation and Digital Government.

**Keywords:** Digital Transformation, consumer.gov, Public Service, Digital Government, Consumer Law.

**Data da submissão:** - 21/02/2022

**Data de aceitação:** 07/12/2022

Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



DOI: <https://doi.org/10.51359/2317-0115.2023.252804>

## 1. Introdução

No Brasil, a Administração Pública tem passado por uma profunda reflexão sobre a qualidade dos serviços prestados e os resultados entregues à sociedade, bem como sobre os meios e recursos públicos aplicados para atingimento dessa finalidade. Em tempos em que a tecnologia da informação se solidifica como meio essencial para atendimento das necessidades do cidadão, a transformação digital, a partir da implantação de serviços públicos digitais, torna-se um imperativo ao estado moderno.

Certo crer que movimentos tecnológicos já modificaram, em muito, a forma como o Estado se relaciona com a sociedade, contudo, compreender tal movimento como sendo essencial para a melhoria da capacidade de prestação de serviços públicos ainda é seara vasta à novas pesquisas.

Neste ponto, a transformação digital, que consiste no fenômeno de mudança “precipitada por uma tecnologia de informação transformacional” (LUCAS JR et al., 2013), se apresenta como uma estratégia de articulação de tecnologias para resolver os desafios a serem enfrentados, em especial na ampliação da produtividade, da eficiência organizacional, da comunicação, se diferenciando como um movimento que pode transformar a própria organização.

No acervo da transformação digital surge também a compreensão do que seja governo digital, ou e-governo, aparato que tem se expandido em diversos países e que evidencia a utilização de novas tecnologias de gestão e integração de dados, com a tecnologia da informação e comunicação - TIC, como modelo de prestação de serviços essenciais oferecido à população, que se caracterizam segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OECD (2003) com “o uso das TIC, e, particularmente da Internet, como uma ferramenta para alcançar um governo melhor”.

É no bojo deste conjunto de serviços públicos essenciais, para alcançar um governo melhor, que se insere a política pública de proteção do consumidor, que visa estabelecer um sistema de defesa do direito do consumidor para minimizar a vulnerabilidade do cidadão quando da realização de suas necessidades de consumo. Aqui temos todo um arcabouço legal e um sistema estruturado formalmente para oferecer ao cidadão esta proteção, possibilitando maior equilíbrio, transparência e

dignidade ao consumidor. Logo, quanto mais amplo e célere este sistema é, melhor para a sociedade.

Alinhando esses movimentos descritos, tem-se o Portal *consumidor.gov*, prestação de serviço público que permite uma interlocução direta e monitorada entre consumidores e prestadores de serviços ou fornecedores de bens, para solução de conflitos de consumo pela Internet. O serviço, impulsionado por esse movimento de transformação digital que ocorre no âmbito do Governo Federal, se coloca como um instrumento auxiliar de defesa do direito do consumidor.

É neste último ideal posto que se coloca o foco de interesse do presente estudo, que busca compreender um serviço resultante da transformação digital, na perspectiva da ampliação de sua aceitação pelos cidadãos, possivelmente culminando em ampliação da oferta do serviço. Assim, busca-se responder a seguinte questão: A disponibilização do serviço público digital, por meio do Portal *consumidor.gov*, representou uma ampliação da oferta do serviço de proteção estatal ao Direito do Consumidor?

A importância de se compreender o esforço carreado pelo Estado brasileiro, em especial pelo governo federal, em direção à estruturação do governo digital e da transformação na forma de prestação de seus serviços, e sua aceitação pelo usuário, se mostra ponto fundamental para se ampliar ou repensar a virtualização de serviços públicos. Identificar se esse esforço, para além de aspectos meramente econômicos, resulta em capacidade de ampliação da oferta de um serviço público, e sua dileção pelo cidadão, permitindo um melhor direcionamento da ação estatal, com o objetivo de facilitar a vida do cidadão, e ampliar a oferta do serviço e, conseqüentemente, satisfazer suas necessidades essenciais.

A partir deste contexto, o objetivo geral deste artigo é compreender os efeitos da transformação digital na ampliação da oferta de um serviço público, e o comportamento do usuário em relação aos serviços prestados de forma presencial e virtual. No caso, o estudo tem como foco entender a evolução da prestação do Serviço de Proteção ao Direito do Consumidor, realizado via órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e, mais recentemente, por meio de um serviço digital prestado pelo portal *consumidor.gov*. Tem como objetivos específicos a descrição da política pública de transformação digital no âmbito do Governo Federal, a apresentação do sistema de defesa do consumidor e seu funcionamento e, por fim, faz análise quantitativa dos dados da busca dos serviços de proteção do direito do consumidor a partir da implantação do portal *consumidor.gov*, serviço público de natureza digital.

## 2. Conceitos

Mostram-se em sequência os principais agregados conceituais deste artigo.

### 2.1 Transformação digital

Uma das definições da transformação digital sugere que ela representa a junção da tecnologia ao negócio, de forma a reestruturar o *modus operandi* como negócios são realizados, comunicados e desenvolvidos (KOTARBA, 2018), onde, resumidamente, a transformação digital, consiste no fenômeno de mudança “precipitada por uma tecnologia de informação transformacional” (LUCAS JR et al., 2013).

Para que o processo de transformação digital ocorra, a Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC precisa estar presente criando instrumentos para que indivíduos e organizações se relacionem, troquem informações e ofereçam serviços e produtos de onde quer que estejam para qualquer lugar do mundo, em tempo real, quebrando as fronteiras geográficas e promovendo todas as formas de relações, como por exemplo, as relações científicas, culturais, familiares e comerciais (BOSCHMA, 2005). Justamente aqui é que o instrumento consumidor.gov se insere, como instrumento relacional facilitado pela tecnologia.

Ao promover um ecossistema global integrado e acessível, a TIC permite à sociedade agregar valor às informações de forma dinâmica. As economias e as comunidades científicas passam a ficar disponíveis 24 horas por dia. No caso dos governos, passam a ser constantemente expostos, suas políticas avaliadas e questionadas pelas comunidades locais e globais através das informações disponibilizadas à população (transparência) (WEISS, 2019).

Empresas como Blockbusters e Kodak, não conseguiram se adequar aos novos paradigmas de mercado, entrando num processo de *lock-in* e acabaram desaparecendo. Outras como a Google, Netflix, Amazon e Apple, conseguiram inovar tecnologicamente e realizaram as suas transformações digitais e seguem crescendo. Essa percepção e atendimento das demandas do mercado e dos clientes são possíveis através da transformação digital e os Governos, na perspectiva de atendimento de demandas de seus governados/clientes, não podem se arvorar no passado *kodakiano* (WESTERMAN et al., 2011).

Os investimentos em TIC buscam, através da transformação digital, uma interação interdisciplinar voltada para o desenvolvimento econômico e para a acessibilidade e democratização das informações e serviços. Dessa forma consegue-se atingir pessoas de diversas camadas sociais, permitindo a participação ativa da sociedade. A transformação digital permite o acesso a informações e serviços em lugares onde seria de difícil acesso. Dessa forma reduz as desigualdades regionais e sociais (WEISS, 2019).

## 2.2 Governo Digital

No bojo desse movimento trazido pela transformação digital e partindo também da ampla observação de como as grandes plataformas digitais, com seus serviços e e-commerce, tem se posicionado como vitais para as modernas economias, países que conseguem perceber e acompanhar esse movimento vêm se destacando por seus dinamismos gerados pela implantação dos serviços públicos digitais.

Deste contexto surge o conceito de *Government as a Platform - GaaP*, originalmente apresentado por O'Reilly (2011) como uma mudança de paradigma, trazendo o potencial de transformar o governo em uma plataforma onde seriam providos os dados, conteúdos, serviços, através de canais digitais acessíveis com maior agilidade e transparência aos cidadãos. De acordo com aquele autor, o “governo 2.0 não é um novo tipo de governo; é um governo despojado até o seu âmago, redescoberto e repensado como se fosse a primeira vez” O'Reilly (2011, p. ?).

Segundo a Accenture (2016), ao compreender o comportamento, entender os hábitos, prioridades, opções e perspectivas dos cidadãos permitirá ao governo ser bem-sucedido quanto a criar um ambiente propenso à utilização da tecnologia de forma corriqueira pelos usuários, em diversos tipos de dispositivos, sejam eles computadores, celulares ou Internet das Coisas (IoT).

Nesse cenário de oferta de serviços digitais, o estudo indica que as trocas de oferta e demanda por informações e serviços torna-se mais colaborativa e participativa, definindo e moldando as prioridades políticas e ao mesmo tempo participando de forma efetiva da forma com que os serviços públicos são entregues, atendendo com uma maior coerência e soluções integradas, para desafios complexos.

Seguindo nessa linha de ação, muitos países vêm utilizando a governança digital como uma plataforma que abarca o cidadão e o remete a um ambiente de serviços públicos que leva à simetria da informação, elevando a governança digital a uma agenda nacional onde os serviços devem atender às necessidades dos cidadãos (MISRA, 2014).

### 2.3. Transformação Digital e Governo Digital no Brasil

Nas últimas décadas o governo brasileiro vem incrementando a utilização de tecnologias digitais para tornar suas instituições mais funcionais, ágeis e receptivas às demandas dos cidadãos e das empresas. Entretanto, o tamanho e a complexidade do setor público brasileiro exigem atenção e foco no investimento e coordenação para acelerar os processos de capacitação e atualização tecnológica em todos os órgãos e níveis de governo. Estratégia Geral de Tecnologia da Informação [EGTI] (2008).

Em 2010, o Brasil ocupou a 61ª posição entre 193 países no Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico das Nações Unidas. Em 2016, subiu para a 51ª posição e, em 2018, para 44ª posição. Isso demonstra que o Brasil teve uma importante ascensão nessa pesquisa e que os resultados alcançados, até o momento, indicam que o país está no caminho certo para a transformação digital (UN, 2018).

O Brasil entrou nessa jornada de transformação digital e de governo digital de forma mais organizada a partir do ano de 2016, em que ocorreu um novo paradigma de gestão pública com o lançamento da Estratégia de Governança Digital (EGD) da Administração Pública Federal (BRASIL, 2016a). A EGD “definiu os objetivos estratégicos, metas e indicadores da Política de Governança Digital”. Com o intuito de convergir na maior eficácia, eficiência e economicidade do governo brasileiro, a Estratégia do Governo Digital deu continuidade, de forma mais ampla e democrática, ao fomento da simplificação e agilidade da prestação dos serviços públicos, melhorando a eficiência da gestão pública com reflexos diretos na melhora do ambiente de negócios.

Ainda em 19 de dezembro de 2016, foi publicado o Decreto 8.936/16 definindo a Plataforma de Cidadania Digital, dispondo sobre a implementação e difusão da utilização dos serviços públicos digitais em plataforma única e centralizada, de forma a facultar à população (cidadãos e pessoas jurídicas) o atendimento digital ou presencial, além do acompanhamento das demandas de forma mais transparentes pelos interessados (BRASIL, 2016b).



A EGD (BRASIL, 2016a) orienta as ações do governo em três eixos principais citados abaixo, que englobam os princípios que norteiam as atividades de governança digital da Administração Pública Federal:

- Acesso à informação: ferramenta disponibilizada pelo governo através do Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br>) que permite o acesso aos dados e informações públicas, além do portal da transparência, onde todas as informações financeiras do governo federal estão disponíveis;
- Prestação de Serviços Públicos: iniciativas em prol da difusão e facilitação (simplificação) do acesso aos serviços públicos digitais. Nesse sentido, o Portal de Serviços almeja ser o meio unificado da relação entre os serviços digitais oferecidos pelo governo e os cidadãos;
- Participação Social: voltada ao conceito de *Citizen-Driven*, onde o portal Participa.br, possibilita a consulta, participação, sugestões e críticas da sociedade de forma a construir as ações e políticas públicas para a transformação digital do Estado.

A figura 1 apresenta a relação entre os princípios, os eixos e os benefícios para a sociedade.

Figura 1 - Relação entre os princípios, os eixos e os benefícios para a sociedade.

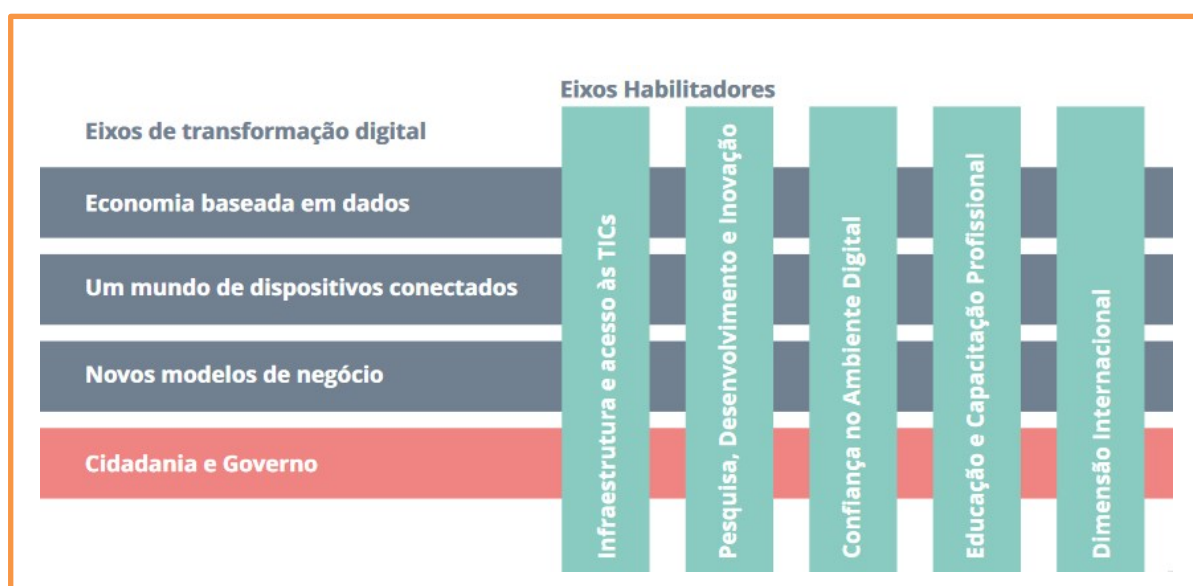


Fonte: EGD 2016-2019.

No ano de 2018 foi publicada a primeira Estratégia Brasileira de Transformação Digital, E-Digital 2018, que ofereceu um diagnóstico dos desafios a serem enfrentados na execução da transformação digital na administração pública, a partir de um conjunto de ações e indicadores que possibilitem, norteiem e monitorem a evolução do processo de transformação (E-DIGITAL, 2018), consta na figura 2.

Os eixos habilitadores, como o próprio nome traduz, permitem criar condições apropriadas para que a transformação digital ocorra. Sendo assim, incluem-se nesses eixos a infraestrutura tecnológica, pesquisa, desenvolvimento e inovação, ambiente regulatório com normas que proporcionem segurança e confiança no mundo digital, além de capacitação de profissionais e inserção internacional do Brasil.

Figura 2 - Eixos habilitadores da Transformação Digital



Fonte: Estratégia Brasileira de Transformação Digital -E-Digital 2018.

Conforme pontuado por Filgueiras *et al.* (2018), este movimento da transformação digital, especialmente a partir da Lei nº 13.460, de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, trouxe um importante marco de inovação pública no Brasil. A estratégia não é mais a constituição do e-governo para ser o processo de transformação digital. O recurso essencial é o foco no usuário, linguagens mais acessíveis, acessibilidade através de tecnologias móveis e facilitação de toda a cadeia de processos.

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) corrobora com essa afirmação, enfatizando que a transformação digital “não é uma questão meramente técnica”. O desenvolvimento de uma cultura de concepção digital (*digital by default*) entre colaboradores públicos é necessária para fomentar o entendimento de que a transformação digital não é uma questão meramente técnica, mas uma realidade transversal (OCDE, 2018).

Seguindo com o avanço da transformação digital no Brasil, tivemos o Decreto 10.332 de 28 abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital, ela é organizada em seis princípios fundamentais que ancoram a visão de governo do futuro, centrado no cidadão, integrado, inteligente, confiável, transparente, aberto e eficiente. Esses princípios são detalhados em 18 objetivos e 58 iniciativas (BRASIL, 2020).

A digitalização dos serviços públicos e do governo como um todo assume um papel fundamental na estratégia de transformação digital, proporcionando mais eficiência, custos menores, ampliando a participação dos cidadãos nas políticas públicas e colaborando para o processo democrático de governança, aumentando a transparência e controle social das ações do governo (E-DIGITAL, 2018).

A Estratégia de Governo Digital, traz como objetivo principal a simplificação da relação do Estado com a sociedade. Nesse sentido visa desburocratizar, modernizar, fortalecer e simplificar os serviços e informações disponibilizadas através de tecnologias digitais (E-DIGITAL, 2018).

Uma informação a se comemorar é que em outubro do ano de 2021 o Brasil foi reconhecido pelo Banco Mundial, através do Índice de Maturidade *GovTech* (DENER et al., 2021) como o 7º líder em Governo Digital entre 198 países, estando a frente de países como EUA e Canadá.

#### 2.4. Proteção ao Direito do Consumidor

Num contexto de massificação econômica, experimentada nas últimas décadas, registrou-se o surgimento de um desejo relativamente generalizado nas pessoas em consumir, revestindo-se quase como uma necessidade ou senso de pertencimento a certo grupo social. Soma-se a este movimento, a intensificação da tecnologia e do ambiente de internet como via de realização do consumo, que permite que milhares de usuários satisfaçam um número incontável de necessidades e desejos (SOUZA et al., 2018).

Neste cenário, a concepção de um sistema de proteção ao consumidor é tida como uma resposta ao entendimento que o consumidor, impulsionado por uma série de necessidades de amplo espectro, é um ser vulnerável que necessita de amparo e proteção nas relações de consumo. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a proteção ao consumidor como um dos fundamentos de proteção da pessoa humana. Nesta linha, o sistema de defesa do consumidor, no direito brasileiro, contempla uma intervenção de natureza estatal para propiciar a superação dessa vulnerabilidade do consumidor, formando uma rede de proteção (FERNANDES; FILHO, 2016).

Este aparato estatal de proteção ao direito do consumidor é, em mais alta medida, instrumentalizado pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), regulamentado pelo Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997 e que estabelece os meios do surgir da Política Nacional das Relações de Consumo, política pública nacional que define diretrizes para a defesa do consumidor (BRASIL, 1997).

Convém citar, conforme dados extraídos do sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), que tem dentre suas atribuições principais a incumbência de coordenar a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, com os objetivos de: garantir a proteção e exercício dos direitos dos consumidores; promover a harmonização nas relações de



consumo; e incentivar a integração e a atuação conjunta dos membros do SNDC, dentre outras atribuições (MAIOLINO; TIMM, 2020).

Integram ainda o SNDC um conjunto de órgãos com atribuições voltadas à proteção do consumidor, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Delegacias de Defesa do Consumidor, os Juizados Especiais Cíveis e as Organizações Cíveis de Defesa do Consumidor, que atuam de forma articulada e integrada com a SENACON e, especialmente, com os órgãos específicos de Proteção e Defesa do Consumidor, comumente conhecidos como Procon (MAIOLINO; TIMM, 2020).

## 2.5. Serviço de Proteção do Direito do Consumidor

O Procon, órgão de Proteção e Defesa do Consumidor, é parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, tendo atuação em todo o Brasil. O Procon tem como principal função a orientação direta aos consumidores em suas reclamações decorrentes de relações de consumo. Atua como um órgão auxiliar ao Poder Judiciário, especialmente para atribuição de buscar uma solução prévia dos conflitos existentes entre o consumidor e a empresa ou prestador de serviço (FERNANDES; FILHO, 2016). Há que se entender que no procedimento para verificação de uma reclamação ou denúncia, via Procon, o cidadão segue todo um rito administrativo que envolve o cidadão, a empresa fornecedora do bem ou do serviço e o próprio órgão público (SENACON, 2021a). Para elucidar e exemplificar todo o rito administrativo percorrido pelos envolvidos até a solução de uma demanda, o sítio eletrônico do Procon indica todo o fluxo até a conclusão de um atendimento (PROCON SP, 2021):

Quadro 1 – Protocolo de atendimento a utilizadores.

O consumidor encaminha ao PROCON Paulistano a sua demanda individual de consumo por meio do preenchimento e envio do formulário de reclamação
Os dados enviados são processados e, após prévia análise pelo PROCON Paulistano, há a instauração de uma etapa preliminar para a resolução do conflito de consumo, por meio da emissão de uma carta dirigida ao(s) fornecedor(es) reclamados, denominada Carta de Informações Preliminares - CIP. No referido documento, o PROCON Paulistano requer ao fornecedor a resolução do problema relatado pelo consumidor, bem como o envio dos esclarecimentos pertinentes
O fornecedor tem o prazo de até 10 dias para responder a CIP. Quando a resposta é recebida, o PROCON encaminha e-mail avisando ao consumidor que a resposta está disponível e encaminha link com formulário para que o consumidor faça a avaliação sobre a resposta dada pelo fornecedor
Após a avaliação do consumidor, necessária para o prosseguimento do caso, o PROCON Paulistano faz a análise fática e jurídica do caso
Se houve a resolução da demanda, há o seu arquivamento. Caso contrário, o PROCON Paulistano instaura um processo administrativo de reclamação. O fornecedor é intimado para resolver a demanda do consumidor, apresentar proposta de acordo ou apresentar defesa, no prazo de 20 dias
Após o referido prazo, o PROCON Paulistano lavra decisão administrativa
Caso o fornecedor atenda a demanda do consumidor, o PROCON realiza a inserção do nome da empresa no Cadastro Municipal de Reclamações Fundamentadas Atendidas e procede ao arquivamento do processo administrativo
Se o fornecedor não resolve o problema do consumidor, há a inserção do nome da empresa no Cadastro Municipal de Reclamações Fundamentadas Não Atendidas e o caso é encaminhado para a Divisão de Fiscalização, para que seja aplicada ao fornecedor eventual sanção administrativa (multa). Ao mesmo tempo, o PROCON Paulistano prepara documentação específica e orienta o consumidor para que, caso queira, procure o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Procuradoria Geral do Município, a fim de resolver o seu caso por meio de conciliação
A cada andamento dos principais trâmites de processamento da demanda, o consumidor é avisado por meio do e-mail cadastrado no site do PROCON Paulistano

Fonte: PROCON SP (2021).

Observado o fluxo administrativo, a efetividade do serviço público prestado é aferida, em parte, pela taxa de solução, que é calculado com base na resolução das chamadas Cartas de Informações Preliminares (CIP) finalizadas e computa o percentual de ocorrências que não resultaram em abertura de procedimento administrativo (SENACON, 2021A).

O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) é um sistema informatizado que permite o registro das demandas individuais dos consumidores que recorrem aos Procon. A plataforma consolida registros e forma um banco nacional de informações sobre problemas enfrentados pelos consumidores (SENACON, 2021a).

Embora criado inicialmente para sistematizar e integrar a ação dos Procon, tornou-se uma fonte primária de informações para a definição de políticas públicas de defesa do consumidor, além de ser uma referência também para consumidores e fornecedores, visto representar uma amostra qualificada dos diversos problemas vivenciados pelos consumidores no mercado de consumo (SENACON, 2021a).

## 2.6. Portal *consumidor.gov*

Dada a atuação concorrente e complementar dos órgãos do SNDC, para receber denúncias, apurar irregularidades e promover proteção e defesa dos consumidores, a SENACON lançou um serviço digital para apoio à defesa do consumidor. O portal chamado de *consumidor.gov*, é um serviço de natureza pública e gratuita, que é ofertado em portal exclusivamente digital e que permite que consumidores possam registrar reclamações acerca da prestação de serviços ou de aquisição de bens por empresas voluntariamente cadastradas. Permite, neste passo, uma comunicação mais direta e ágil entre essas empresas e o consumidor, monitorada pela SENACON e pelos Procon, visando uma adequada solução do conflito de consumo através dessa interação entre o consumidor e empresa (FERNANDES; FILHO, 2016).

O *consumidor.gov* configura-se, portanto, como um serviço público voltado a solução alternativa de conflitos de consumo, ao permitir a interlocução direta entre consumidores e empresas, ao tempo que fornece ao Estado informações essenciais à elaboração e implementação de políticas públicas de defesa dos consumidores (FERNANDES; FILHO, 2016).

Nesta linha, incentiva a competitividade no mercado pela melhoria da qualidade e do atendimento ao consumidor, favorecendo a transparência e controle social para efetividade dos direitos dos consumidores, potencializando o poder de escolha dos consumidores, o que contribui para o aprimoramento das relações de consumo (SENACON, 2021b, p. 1). O serviço assim é caracterizado, conforme descrito no Boletim do *consumidor.gov.br* 2020:

“Em síntese, o registro de reclamações por meio do *consumidor.gov.br* ocorre da seguinte forma: o consumidor verifica se a empresa contra a qual quer reclamar está cadastrada

no site. Em caso positivo, registra sua reclamação e, a partir daí, inicia-se a contagem do prazo de 10 dias para manifestação da empresa. Devido à pandemia de Covid-19, em março de 2020, esse prazo foi dilatado para 15 dias. Durante esse prazo, a empresa tem a oportunidade de interagir com o consumidor antes da postagem de sua resposta final. Após a manifestação da empresa, é garantida ao consumidor a chance de comentar a resposta recebida, classificar a demanda como Resolvida ou Não Resolvida, e ainda indicar o grau de satisfação com o atendimento recebido” (SENACON, 2021b, p. 1).

Figueiredo (2019) reforça que a plataforma digital *consumidor.gov.br*, na condição de plataforma de resolução de conflitos online, além propiciar uma diminuição nos custos de transação para o consumidor, se favorece do risco de exposição negativa ao qual os fornecedores estão sujeitos em decorrência das reclamações registradas via internet. Aquela autora indica, nas conclusões da pesquisa realizada, que a utilização do *consumidor.gov*, por meio de uma negociação direta entre consumidores e fornecedores, pela Internet, de forma gratuita, rápida e desburocratizada, se mostrou plenamente efetiva, pois cerca de 80% das reclamações registradas são solucionadas pelas empresas no prazo médio de 7 (sete) dias, o que comprovou a compatibilidade da ferramenta tecnológica com os princípios do Código de Defesa do Consumidor, do Código de Processo Civil e da Constituição Federal.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa utilizada neste breve estudo parte da realização de pesquisa documental e do conjunto de dados disponibilizados pelos órgãos do SINDEC, por meio dos quais é possível identificar e caracterizar a forma de prestação do serviço público de proteção do direito do consumidor, executado pelas diversas unidades dos Procon, especialmente os dados quantitativos sobre a evolução temporal do número de atendimentos realizados por essas unidades integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

O recorte temporal de levantamento dos dados extraídos do Sindec ficou restrito ao período de 2009 a 2020, para possibilitar a observância do impacto da inserção de uma nova forma da prestação de serviço público, de natureza similar, só que ofertado aos cidadãos via portal exclusivamente digital. Da mesma forma, foi utilizado o conjunto de dados disponibilizados pelo Portal *consumidor.gov*, no período de 2014 a 2020, onde buscou-se identificar o serviço público de proteção do direito do consumidor, evidenciando o número de atendimentos realizados a partir de um serviço caracterizado como um serviço público digital, conforme os parâmetros ofertados pela literatura sobre governo digital e de transformação digital.

A análise ficou restrita à evolução temporal no número de atendimentos realizados por meio de cada canal de prestação de serviços e da taxa de solução observados nestes, vistos serem os dados que permitem identificar de forma mais clara a ocorrência de ampliação ou retração do número de atendimentos, dado de natureza exclusivamente quantitativa, enquanto a taxa de solução representa, em alguma medida, um viés mais qualitativo para a efetividade do serviço público ofertado.

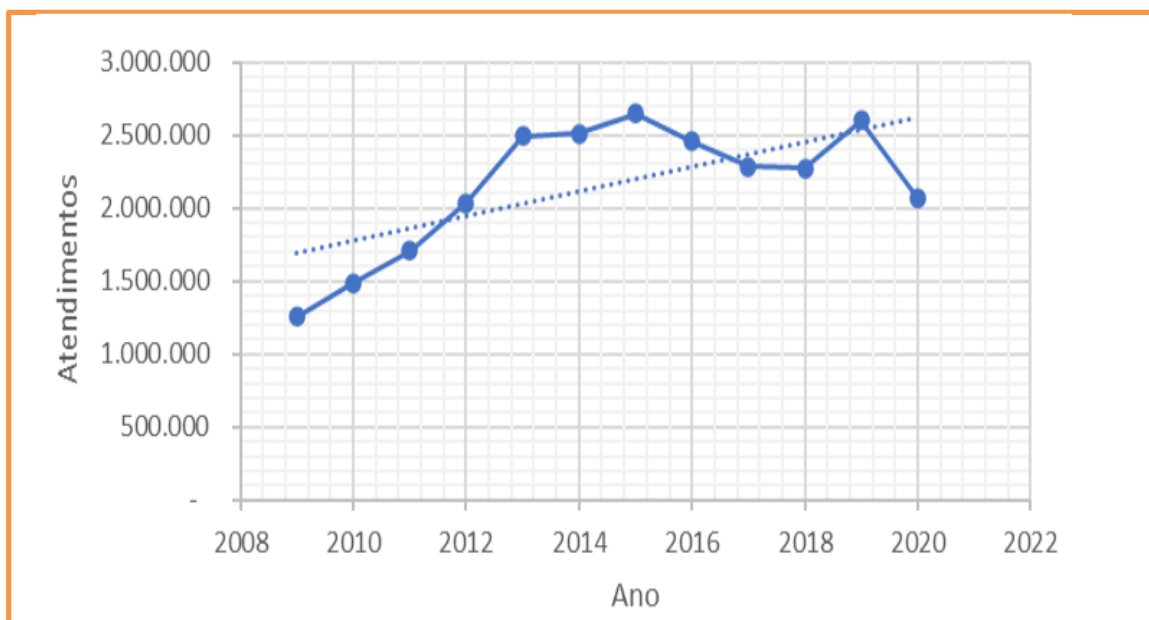
A partir da consolidação e comparação dos dados, foi realizado um estudo de caso, de abordagem comparativa, visando identificar, no período de 2014 a 2020, a evolução quantitativa na oferta do serviço público abalizado, por meio do comportamento da curva de tendência da série histórica analisada, avaliando-se a hipótese da transformação digital do serviço público, e sua manutenção de efetividade com a taxa de solução.

#### 4. RESULTADOS

A partir de coleta de dados extraídos do Sindec, identifica-se que o perfil do usuário do serviço ofertado pelos Procon é caracterizado por ter 53,63% dos consumidores do gênero feminino e 46,37% do gênero masculino. Em relação à faixa etária, a faixa de maior concentração de usuários do serviço é a de 31 a 40 anos, com 23,18%.

Como serviço público prestado é possível verificar a relevância do serviço ofertado à população a partir dos números totais de atendimentos indicados, posto que desde o primeiro atendimento registrado, em 2004, o sítio eletrônico indica que foram realizados mais 28 milhões de atendimentos, numa ampla rede de 955 postos distribuídos em todo o território nacional. A evolução do atendimento, ao longo do período, está indicada na Figura 3, com ápice de 2.646.941 atendimentos no exercício de 2015.

Figura 3 – Evolução anual de atendimentos realizados pelos Procons

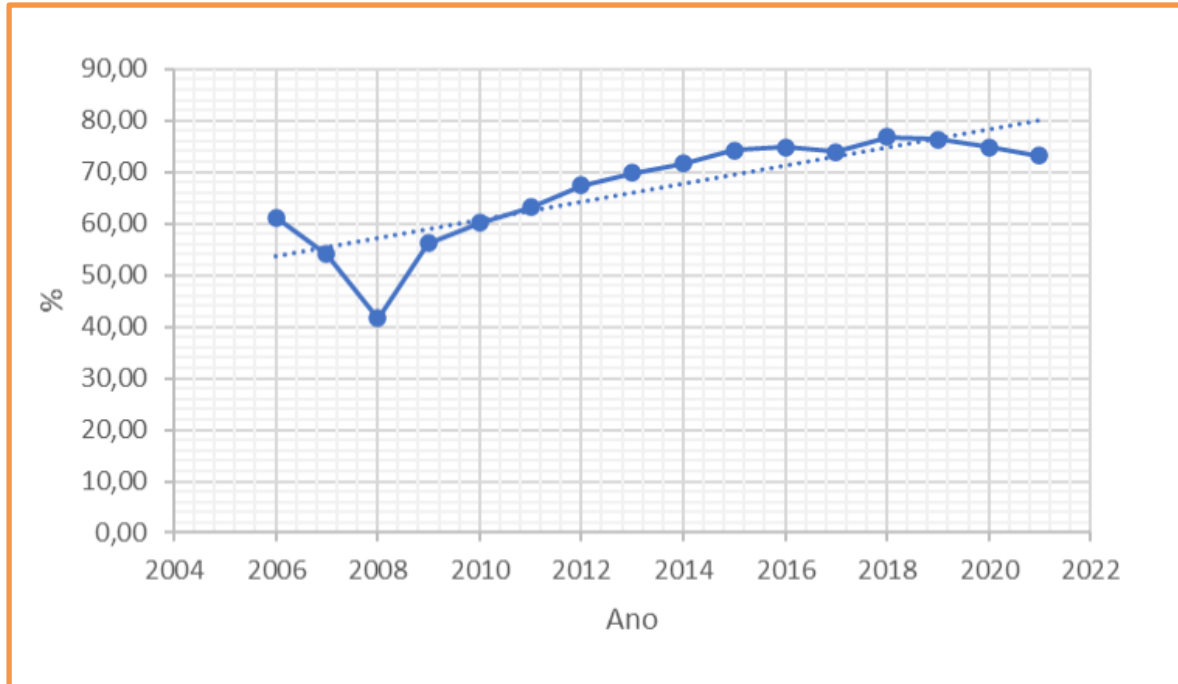


Fonte: Adaptado de SENACON (2021a).

Dos atendimentos realizados nos postos dos Procon, os dados gerais apresentados pelo Sindec indicam que aproximadamente 65% são para registros de reclamações ou denúncias, que exigem procedimento formal e atendimento presencial

ao cidadão. Quando avaliados os dados por área de atendimento, as reclamações relativas a assuntos financeiros representam 28,18% dos atendimentos efetuados pelo sistema, sendo os mais recorrentes dentre os assuntos registrados.

Figura 4 - Evolução da Taxa de Solução Preliminar.



Fonte: Adaptado de SENACON (2021b).

O Sindec indica que a Taxa de Solução Preliminar Média, registrado desde o início da contabilização dos atendimentos, é de 76,31% e os dados demonstram uma evolução qualitativa em relação à capacidade de resolução dos conflitos pelos órgãos operativos do SNDC, conforme demonstra a figura 4.

Observado o comportamento do serviço público ofertado via Procon, a partir dos dados de atendimento e de taxa de solução preliminar, buscou-se avaliar também parâmetros similares na performance do Portal *consumidor.gov*, desde seu lançamento em 2014.

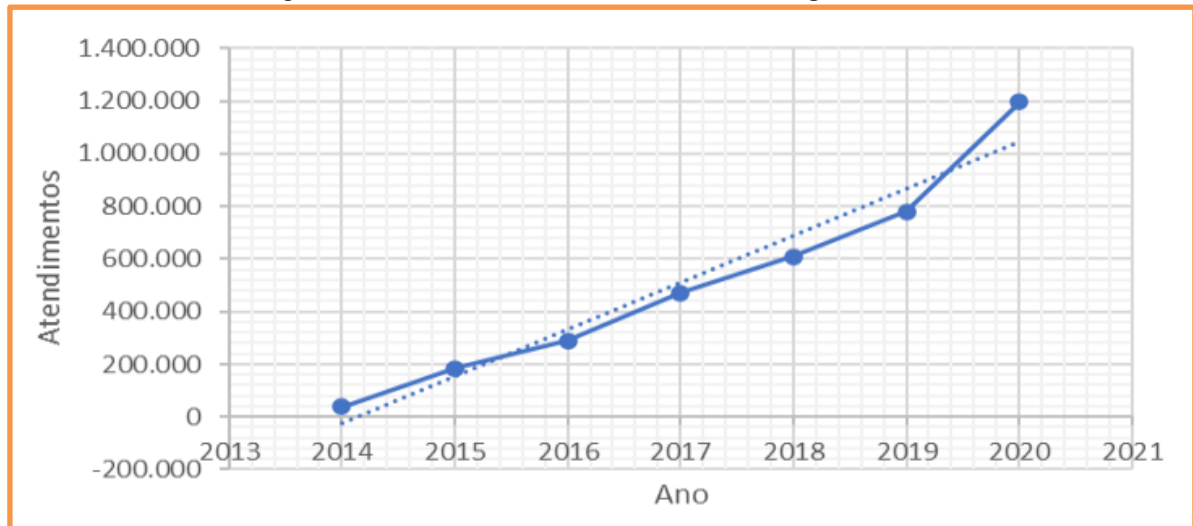
A partir da coleta de dados realizada no portal *consumidor.gov*, verifica-se que em termos gerais os usuários do serviço público têm algumas características comuns em relação aos dados apurados do Sindec, que trata do serviço administrativo realizado via Procons. Os dados do *consumidor.gov* indicam que o perfil do usuário do serviço é de 55,69% de consumidores do gênero masculino e, da mesma forma, a faixa etária de maior concentração de usuários é a de 31 a 40 anos de idade, com 31,10%.

O assunto com maior recorrência no portal, com 29,94% dos atendimentos realizados, é também relacionado à área financeira, em especial no registro de reclamações direcionadas para empresas como bancos, financeiras e administradoras de cartão de crédito.



Os dados indicam, conforme posto na figura 5 um ápice de reclamações em 2020, último ano analisado da série histórica, com registro de 1.196.627 atendimentos (reclamações) via serviço digital.

Figura 5 - Número de atendimentos no *consumidor.gov*

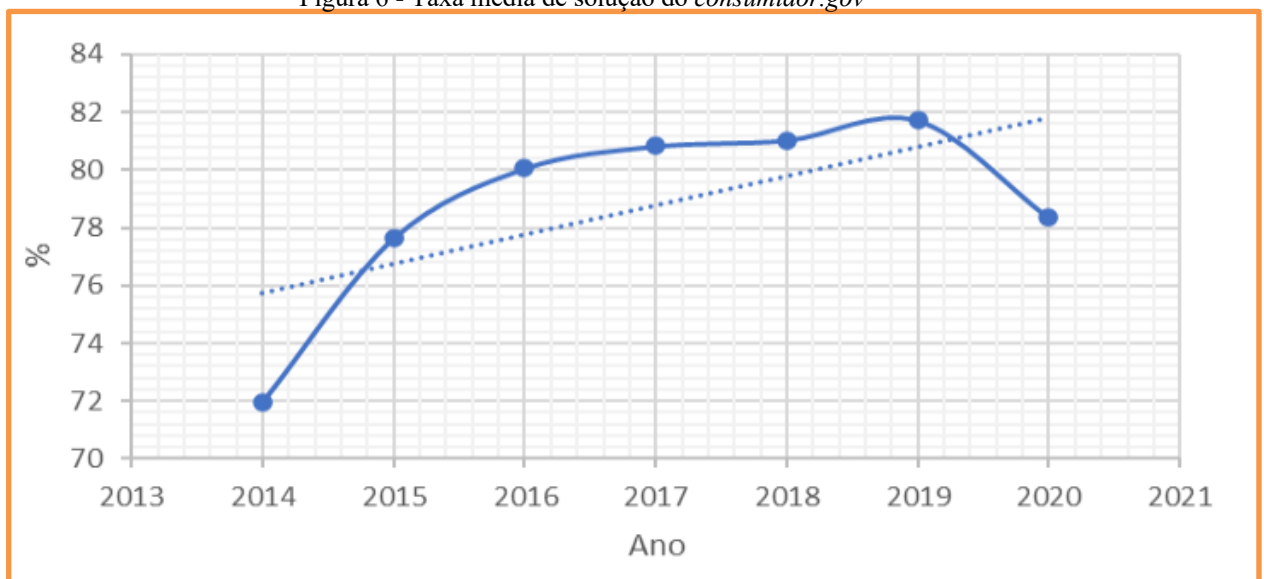


Fonte: Adaptado de SENACON (2021b).

Em relação ao número de atendimentos, verifica-se ainda que houve um incremento significativo ao longo do período de avaliação, com linha de tendência indicando a possibilidade de crescimento para os próximos anos.

Quanto à taxa média de solução, os dados registrados também indicam taxa de crescimento, conforme demonstra a figura 6.

Figura 6 - Taxa média de solução do *consumidor.gov*

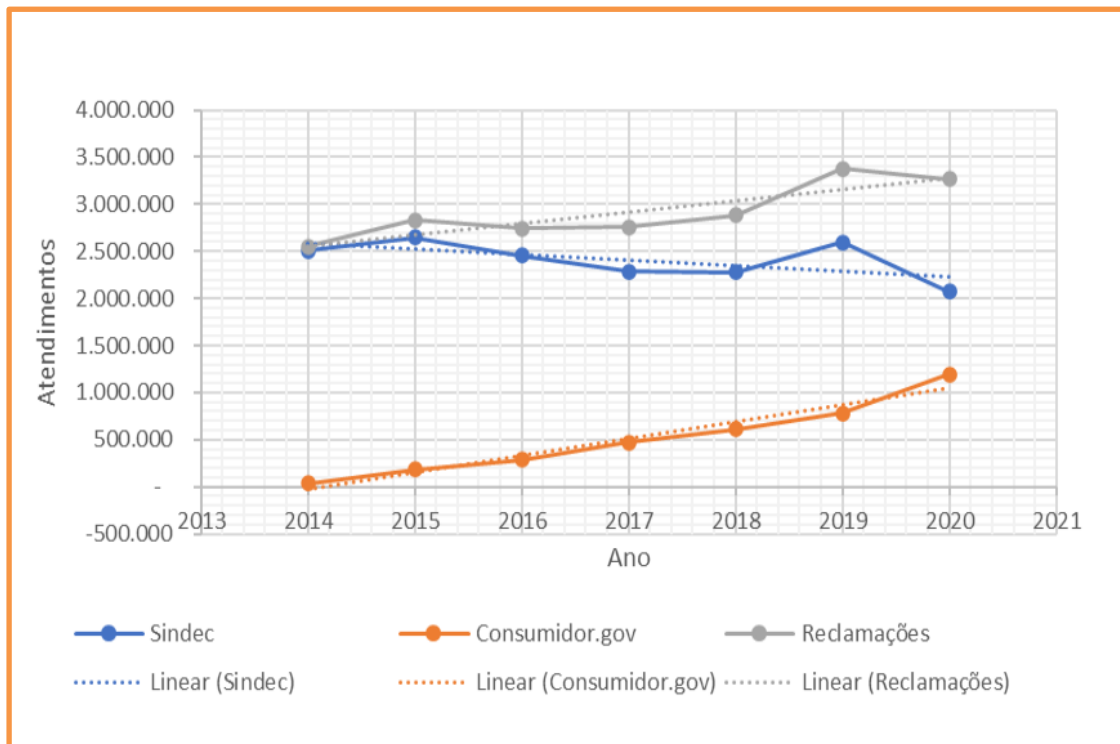


Fonte: Adaptado de SENACON (2021b).

O ápice registrado pelo indicador seja o do ano de 2019, momento em que foi registrado o percentual de 81,71% de solução nos atendimentos realizados via serviço digital, corroborando resultados apresentados nos estudos de Figueiredo (2019).

Para verificação da ampliação da oferta do serviço público, foram avaliadas comparativamente as séries históricas do número de atendimentos realizados, tanto pelos Procon, conforme dados disponibilizados via Sindec e pelo Portal *consumidor.gov*, representado pela figura 7.

Figura 7 - Comparativo por número de atendimentos registrados - Sindec x consumidor.gov.



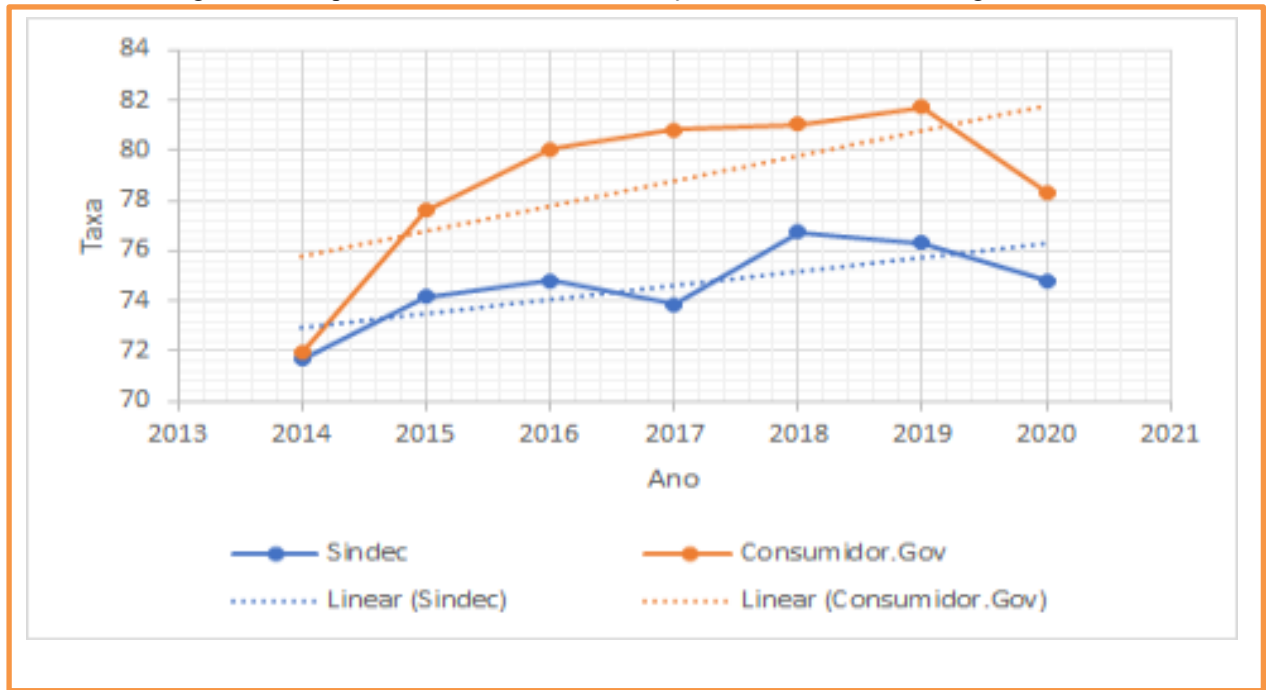
Fonte: Elaborado a partir de dados resgatados em <https://www.consumidor.gov.br/>

A análise indica resultado crescente no número geral de atendimentos/reclamações registradas, quando somados os dados do Sindec e do consumidor.gov no período de análise.

Um ponto de atenção identificado é a queda do número de atendimentos realizados por meio dos Procon a partir da entrada em operação do serviço digital ofertado por meio do consumidor.gov, em 2014. Embora não sejam serviços essencialmente concorrentes, as linhas de tendência possibilitam conceber a ocorrência de uma migração parcial do consumidor em busca do serviço público digital, de forma contínua durante o período analisado, o que pode mostrar uma aceitação do serviço digital do Governo Federal.

Para verificar a ampliação da efetividade do serviço público prestado, foram avaliadas comparativamente as séries históricas da taxa média de solução, a partir da entrada em operação do Portal *consumidor.gov*, conforme figura 8.

Figura 8 - Comparativo da Taxa Média de Solução – Sindec X consumidor.gov



Fonte: Adaptado de SENACON (2021b).

A análise demonstra que a efetividade representada pela Taxa Média de Solução obtida pelo serviço ofertado pelo Portal *consumidor.gov* obteve, ao longo de toda série temporal, percentual mais elevado que os registrados no Sindec e que tratam do serviço administrativo realizado pelos Procon.

Infere-se a queda nos números de soluções no ano 2020, comportamento igual nos dois tipos de serviços comparados, ao advento da Pandemia de COVID-19, conforme anunciado pela SENACON em sua apresentação de dados do "Consumidor em Números 2020": "Na comparação entre 2019 e 2020, os segmentos que mais tiveram variação da quantidade de reclamação de um ano para o outro foram viagens, turismo e hospedagem, com crescimento de 427,8%, seguido por água e saneamento (280,2%) e energia elétrica (249,2%)". Esses segmentos foram os mais afetados com a contingência pandêmica, em que as viagens, turismo e hospedagem tiveram um alto índice de cancelamentos impostos, e os serviços de saneamento e de energia mais sentidos pelos consumidores, uma vez que estes estavam em casa sentindo os efeitos de eventuais defeitos nos serviços (SENACON, 2021b).

## 6. Conclusão

Observados os dados apresentados pelo Sindec, especialmente pela evolução no número de atendimentos realizados, verifica-se que os órgãos públicos de defesa do consumidor atendem a milhares de conflitos entre cidadãos e fornecedores, indicando a relevância da prestação deste serviço público.

No contexto da transformação digital de serviços, o Portal consumidor.gov configura-se como um serviço público digital, caracterizado pelo uso de tecnologia da informação como um instrumento de comunicação entre indivíduos e organizações, conforme indicado na literatura por Boschma (2005). A observação, especialmente com relação ao número de atendimentos realizados, por meio da disponibilização do serviço de natureza digital, pode descortinar a possibilidade de que o cidadão, empresas e governo se relacionem, com ampla troca de informações e com efetiva prestação de serviços públicos essenciais, ofertada de forma mais dinâmica, corroborando a compreensão dada por Weiser (1999) quando da caracterização dos serviços ofertados por Governos Digitais.

Além de permitir ao cidadão maior acesso ao serviço público, por ser ofertado via internet, especialmente em lugares em que não há atendimento presencial por alguma unidade do Procon, fica evidenciado, pelos números crescentes de atendimentos realizados, que a disponibilização do Portal consumidor.gov está propiciando maior acessibilidade e democratização na prestação do serviço público de proteção do direito do consumidor, com aceitação gradualmente aumentada. Tal característica também encontra fundamento na literatura, conforme pontuado por Weiss (2019), que indica que serviços transformados digitalmente permitem que as relações entre as organizações e as pessoas sejam mais transparentes e dinâmicas.

A confiança nos dados do portal governamental também é um diferencial, mormente quanto a notícias de que serviços assemelhados de natureza privada vem sendo alvo de críticas quanto a imparcialidade, conforme relatado no Ofício SEI nº 36/2019/GAB/SDIC/SEPETEC-ME, da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação, da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia.

Nesse expediente, é relatado que o objetivo de “ser imparcial é vantajoso para os participantes”, e servir para que os consumidores reclamem e as empresas respondam e tentem resolver os problemas, esbarra nos relatos de “existência de um incentivo perverso na intermediação”. Relata a percepção por parte das empresas “de que há estímulo para que consumidores reclamem além do razoável por qualquer mínimo descontentamento e para que as empresas resolvam pendências a um custo muito elevado e muitas vezes injustificado, com vistas a evitar publicidade negativa”.

Tomando a si serviço tão relevante, principalmente para o cidadão consumidor, parte vulnerável na relação de consumo, o Estado pode demonstrar imparcialidade e isenção comercial no funcionamento da ferramenta.

Dessa forma, como demonstrada na evolução dos números apresentados no presente artigo, o serviço público digital de *autocomposição* de problemas nas relações de consumo, especificamente o Portal *consumidor.gov*, é um feliz exemplo da transformação digital, de sua efetividade e crescimento, conquanto parece democratizar e facultar acesso como uma facilidade para o consumidor no tratamento de seus

infortúnios consumeristas, aproximando-se assim dos requisitos dos conceitos estudados da transformação digital e do Governo Digital.

A limitação legal imposta à lógica de *autocomposição*, seguida acertadamente pela SENACON, em não obrigar as empresas a fazerem seus cadastros no portal consumidor.gov, faz com que os números não abarquem a totalidade das relações de consumo legais que podem ser tratadas no portal.

Dessa forma, o estudo de projeto de lei que exija o cadastro das empresas no portal governamental, ou que estimule com algum incentivo a adesão, trata-se de medida importante para que o serviço seja ampliado e conseqüentemente melhor prestado, fazendo fomento à *autocomposição* e ajudando na política de proteção ao consumidor.

Pesquisas futuras para embasar a análise de ampliação do serviço se mostram como essenciais, mormente no que tange à ampliação do serviço, o que provavelmente aumentará a aceitação por parte do usuário, fomentando o uso e a solução mediada de conflitos consumeristas.

Ademais, estudos comparativos que abordem aspectos econômicos e de custos de transação em relação às duas formas de prestação de serviço aqui debatidas, podem trazer uma compreensão mais ampla em relação à efetividade decorrente da transformação digital de serviços públicos.

Os dados demonstram a elevação da adesão dos cidadãos e empresas no serviço digital governamental observado, porém, as conclusões instigam a adentrar nas suas estratificações para entender se o serviço apenas foi virtualizado ou se realmente ele se insere em solução de conflitos nova, com lógica e métricas próprias, que resultam em novo nível de interação, diferente daquela de balcão de reclamações presencial.

Essa limitação do artigo se insere na medida em que se abriria horizonte muito vasto de estudo, mas que se arvora em estímulo para novos estudos no sentido de verificação da diferença de virtualização e transformação digital.

Além disso, informações e dados sobre os fluxos de atendimento, a forma e a efetividade do serviço atualmente prestado via Procon são pouco divulgados diretamente por essas instituições, dificultando que outros tipos de análise pudessem ser realizados, especialmente relacionados aos custos relativos aos serviços públicos ofertados em via administrativa.

## Referências

BOSCHMA, R. Proximity and innovation: a critical assessment. **Regional studies**, 39(1), 61-74. 2005.

BRASIL. Política Nacional das Relações de Consumo. Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm). 1997

BRASIL. Política de Governança Digital, Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8638impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8638impresao.htm). 2016a.



BRASIL. Plataforma de Cidadania Digital, Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm). 2016b.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm). 2020.

DENER, C., NII-APONSAH, H., GHUNNEY, L. E., & JOHNS, K. D. GovTech Maturity Index. **Open Knowledge repository**. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>. 2021.

E-DIGITAL – Estratégia Brasileira de Transformação Digital. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. 2018.

EGTI. Estratégia Geral de TI. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/EGTI2008.pdf>. 2008.

FERNANDES, C. M., & SIMÃO FILHO, A. A proteção do consumidor na sociedade da informação: uma análise da plataforma consumidor. gov. br. **In Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania (No. 3, pp. 467-474)**. 2015.

FIGUEIREDO, B. F. Consumidor. gov. br: a exigência de utilização da plataforma digital de solução adequada de conflitos antes do ajuizamento de ação de consumo como fator de eficiência do Poder Judiciário, à luz da análise econômica do direito. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/215010/PDPC-P0029-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. 2019.

FILGUEIRAS, FERNANDO. FERNANDES, FLÁVIO C. PALOTTI, PEDRO L. M. Digital transformation and public services delivery in Brazil. **1º Congresso do INCT.DD, 19 a 21 de setembro de 2018, Salvador-BA, 29 p., setembro, 2018**. [http://www.inctdd.org/wpcontent/uploads/2018/08/filgueiras\\_v\\_final.pdf](http://www.inctdd.org/wpcontent/uploads/2018/08/filgueiras_v_final.pdf)[http://www.inctdd.org/wpcontent/uploads/2018/08/filgueiras\\_v\\_final.pdf](http://www.inctdd.org/wpcontent/uploads/2018/08/filgueiras_v_final.pdf). 2018.

KOTARBA, M. Digital transformation of business models. **Foundations of Management, 10(1), 123-142**. 2018.

LUCAS JR, H., AGARWAL, R., CLEMONS, E. K., EL SAWY, O. A., & WEBER, B. Impactful research on transformational information technology: An opportunity to inform new audiences. **Mis Quarterly, 371-382**. 2013.

MAIOLINO, I., & TIMM, L. B. Como as plataformas digitais podem promover a desjudicialização: o caso do consumidor. Gov. **Cadernos Jurídicos, São Paulo, v. 21, n. 53, p. 81-93, jan/mar**. 2020.

MISRA, H., & DAS, U. Role of Connectivity in Citizen Centered E-Governance in Myanmar: Learning from Indian Experience. **In Proceedings of the 2014 Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia (pp. 121-126)**. 2014.

OCDE. Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público (Principais conclusões), Projeto Governo Digital OCDE, **Publicações OECD, Brasil**. Disponível em:

<http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-reviewbrazil-portugues.pdf>. 2018.

OECD. The e-Government Imperative. **OECD e-Government Studies, OECD Publishing, Paris**. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264101197-en>. 2003.

O'REILLY, T. Government as a Platform. **Innovations: Technology, Governance, Globalization, 6(1), 13-40**. 2011.

PROCON SP. Carta de Serviços. **Coordenadoria de Defesa do Consumidor – PROCON**. São Paulo. Disponível em: <http://www.proconpaulistano.prefeitura.sp.gov.br/consumidor/carta-de-servicos>. 2021.

SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR, SENACON. Sistema Nacional de Informação do Consumidor - SINDEC. Brasília. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. 2021a.

SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR, SENACON. Balanço Consumidor.gov.br. Brasília. Disponível em: <http://www.consumidor.gov.br>. 2021b.

SOUZA, M. R., NASCIMENTO, M. T., & MARTINS, M. G. O superendividamento no contexto da sociedade da informação e a proposta de alteração do código de defesa do consumidor. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, 18(1), 159-179**. DOI: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n1p159-179>. 2018.

UNITED NATIONS - UN. Union Nations. E-Government Survey. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>. 2018.

WEISS, M. C. Sociedade sensoriada: a sociedade da transformação digital. **Estudos avançados, 33, 203-214**. 2019.

WEISER, M. The computer for the 21st century Mobile Comput. **Commun. Rev, 3, 3-11**. 1999.

WESTERMAN, G., CALMÉJANE, C., BONNET, D., FERRARIS, P., & MCAFEE, A. Digital Transformation: A roadmap for billion-dollar organizations. **MIT Center for digital business and capgemini consulting, 1, 1-68**. 2011.