

## NOTA OFICIAL DO IDEC

### POSICIONAMENTO CONTRÁRIO A PROJETO DE LEI 2766/2021 QUE PRETENDE ALTERAR A LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O **Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**, associação civil de defesa dos direitos dos consumidores, vem a público manifestar seu posicionamento contrário à aprovação do projeto de Lei nº 2766/2021, que pretende alterar dispositivos da lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, especificamente no capítulo das sanções administrativas, pelos motivos que passa a expor

O PL visa **alterar** a forma de atuação da fiscalização de defesa dos consumidores realizada pelos órgãos estaduais e municipais.

A proposta que tramita em regime de urgência, levanta suspeitas sobre o seu real objetivo. Nos parece que o projeto visa alterar a atual legislação para satisfazer aos interesses das grandes empresas reiteradamente multadas pelos Procons, pois, todos o conjunto de dispositivos novos propostos indica que o PL faz parte do forte movimento político que visa limitar o poder de fiscalização dos PROCONS, abrandando as sanções administrativas em diversos aspectos que serão demonstrados abaixo.

Apesar da justificativa da proposta se pautar na busca por avanços no ambiente de negócios, no fomento à criação de novas empresas e na geração de novos empregos, ao diminuir a autonomia dos órgãos de proteção ao consumidor, a proposta acabará por diminuir o nível de qualidade de produtos e serviços no mercado e das boas práticas da oferta de bens de consumo, o que por consequência nivela o mercado por baixo, piorando a concorrência e contrariando

todos os princípios de desenvolvimento econômico. A proposta deve ser rejeitada se não puder ser modificada. O mercado de consumo precisa ser pautado por segurança, mas o PL 2766 visa proteger os interesses e direitos de apenas um setor e de forma unilateral.

## **1. LIMITAÇÃO DE PODER**

**art. 55º, § 5º e 6º da PL 2766/2021**

Os dispositivos acima ferem a estrutura federativa quanto a competência concorrente, de modo a tirar o poder do PROCON local, colocando em xeque a atuação de interesse local de estados e municípios, em razão da existência de ação similar ajuizada por um outro PROCON.

Seria quase como dizer que o erro cometido no país todo, só pode ser punido uma vez por um único órgão. O fato gerador em mais de um estado não será punido nas localidades onde tenha ocorrido a infração, passando a caber uma só punição para as diversas lesões que o fornecedor causar. Ou seja, apesar da sua escolha de atuar em mais de uma região do país, a empresa, em caso de abuso de seu poder econômico e lesão a consumidores de diferentes regiões, somente seria investigada e penalizada por uma atuação única. Sendo assim, considerando o limite máximo estabelecido para aplicação de multa pecuniária, é fato que, se aprovado o PL, lesões de grande porte regional deixariam de ser objeto de atuações em cada localidade onde praticada, e ficariam passíveis de apenas uma atuação de órgão estadual ou federal, a depender do caso, encontrariam sanções desproporcionais, ou seja, inferiores ao poder lesivo da prática.

Cria assim um grande obstáculo à atuação do Procon para aplicar as sanções administrativas previstas em lei, no regular exercício do poder de polícia.

Uma vez que a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reiterou a legitimidade do Procon<sup>1</sup>, para aplicar multas por descumprimento de suas determinações, na defesa de interesse dos consumidores, os § 5º e § 6º do PL em questão impedem o exercício dessa competência e protelam de forma efetiva a aplicação dessas sanções na localidade da sua prática. Não se pode ignorar que as multas aplicadas pelos Procons são recolhidas em fundos específicos do estado ou município onde ocorreu a infração, e o resultado desses recursos devem ser aplicados em projetos de fortalecimento da defesa do consumidor. A mudança proposta pelo PL impede o caráter reparatório da penalidade, já que o resultado das multas aplicadas deixariam de ser aplicados em projetos de interesse local.

Por fim, a proposta fere o pacto federativo imposto nos arts. 1º e 18 da C.F., já que propõe a quebra da autonomia entre os entes da federação e impõe uma subordinação dos municípios em relação ao estado, e dos estados em relação à união no que tange à atuação em defesa de consumidores. É de se ressaltar que a defesa do consumidor é de competência concorrente entre União, estados e municípios nos termos dos arts. 5º, XXXII, 24 e 30 da C.F., e art. 55 do CDC.

## **2. PREMIA A IMPUNIDADE**

**art. 56 § 1º, § 2º, § 3º e § 4º da PL  
2766/2021**

Os dispositivos acima propostos pelo PL somente têm como objetivo premiar a impunidade, seja pelo fator conflito de competência, ao colocar sob análise da autoridade federal eventual conflito de competência, quase criando uma verdadeira instância especial do Governo Federal sob os estados e municípios. Ou ainda pelo fator tempo, com uso de medidas protelatórias para fazer a discussão demorar mais e acabar aumentando o lapso de tempo entre o

---

<sup>1</sup><https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/1945091/e-competencia-do-procon-aplicar-multa-pelo-descumprimento-das-leis-de-defesa-do-consumidor>

cometimento da infração e a resposta do ente fiscalizador, mas sempre com único interesse de favorecer as grandes empresas rés.

O § 2º do PL, dispõe que não será permitida a autuação dos estabelecimentos por ato infracional na primeira visita da fiscalização que terá por objetivo orientar as empresas com relação à adequação de suas práticas à legislação vigente. Cumpre destacar aqui que isso já acontece para empresas de pequeno porte e microempresas, conforme previsto na LC 123/2006, em seu artigo 55:

*"Artigo 55 — A fiscalização, no que se refere aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança, de relações de consumo e de uso e ocupação do solo das microempresas e das empresas de pequeno porte, deverá ser prioritariamente orientadora quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento"* (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016).

Ao nosso ver, isso deve ser uma discricionariedade do Procon, e não uma regra impositiva, de forma a novamente limitar o poder de atuação dos Procons na aplicação de sanções administrativas.

A experiência de fiscalização de estabelecimentos comerciais já demonstra que as micro e pequenas empresas primárias em infração ao CDC já contam com a proteção educativa da sua legislação especial, o que já atinge a finalidade de desenvolvimento econômico do setor. Entretanto, abranger essa proteção a todo tipo de empresa certamente atenderá o interesse de grandes empresas muito denunciadas, que atuam no país sob a lógica do descumprimento da Lei e da impunidade.

No § 4º, fica mais ainda evidente a adoção de medida protelatória, pois favorece a aplicação da regra da prescrição intercorrente do processo administrativo, permitindo que a empresa, desde que ela se convença de que deve mudar, a modificar suas práticas, e assim vir a alegar a perda do objeto daquele processo, através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e não promovendo de forma efetiva a reparação dos danos causados.

### **3. DIMINUIÇÃO DO PARÂMETRO PARA DOSIMETRIA DA MULTA**

**art. 57 § 1º, § 2º, § 3º, § 4º e § 5º da  
PL 2766/2021**

O CDC confiou à Administração Pública a atribuição de impor sanções administrativas aos fornecedores de produtos e serviços, com o propósito de garantir o cumprimento dos direitos assegurados aos consumidores.

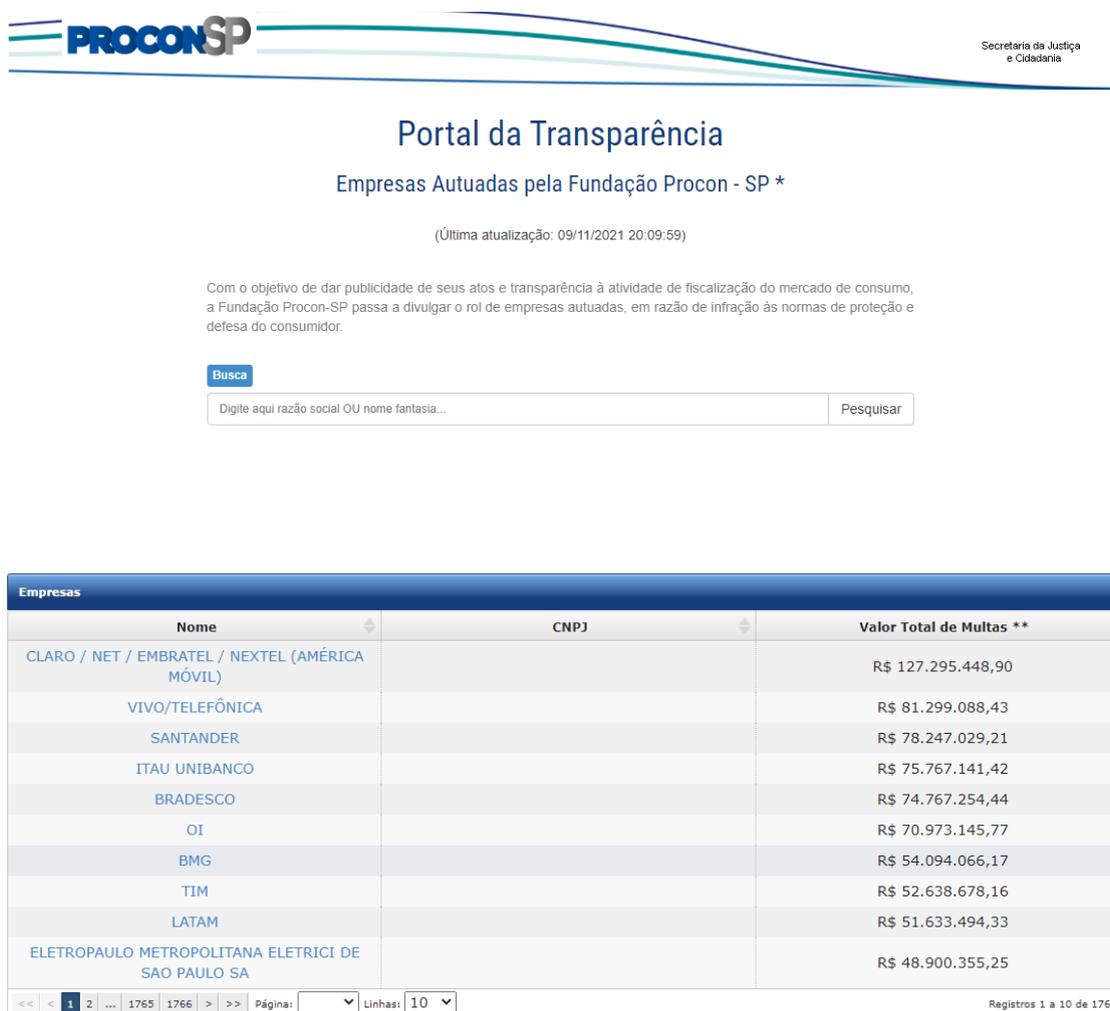
E a sanção pecuniária é a punição mais comum, aplicada, infelizmente, após a constatação de lesão, inclusive já existem regulamentações locais que tratam da dosimetria da pena e seus critérios, como exemplos podemos citar, o PROCON-SP em suas inúmeras portarias 26,45,55,57 até a mais recente portaria normativa 81, publicada em 30/03/21 e também no estado do Rio Grande do Sul, a Resolução nº 01/2011, que dispõe sobre os critérios de fixação dos valores das penas de multa nas infrações ao Código de Defesa do Consumidor.

Nos § 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do PL, fica evidente que o intuito é o de abrandar, diminuir os parâmetros para base de cálculo da multa, gerando o questionamento até de se as multas aplicadas hoje não seriam desproporcionais e se os parâmetros utilizados também.

Porém o intuito dessas sanções é justamente o de desestimular a prática reiterada de infrações e violação aos consumidores, e levando em consideração os parâmetros utilizados hoje

com a lei em vigor, ainda assim, as infrações e violações praticadas aos consumidores vem não só aumentando, como podemos notar que há um certo padrão repetitivo figurando sempre as mesmas empresas como réis.

Não há como se falar em abrandar ou minimizar os parâmetros para base de cálculo das multas, uma vez que o comportamento das empresas não está mudando, e no quadro abaixo retirado do portal da transparência das empresas autuadas do PROCON-SP podemos constatar que os problemas continuam os mesmos e as empresas infratoras também.



Secretaria da Justiça e Cidadania

### Portal da Transparência

Empresas Autuadas pela Fundação Procon - SP \*

(Última atualização: 09/11/2021 20:09:59)

Com o objetivo de dar publicidade de seus atos e transparência à atividade de fiscalização do mercado de consumo, a Fundação Procon-SP passa a divulgar o rol de empresas autuadas, em razão de infração às normas de proteção e defesa do consumidor.

Busca

Digite aqui razão social OU nome fantasia...

Nome	CNPJ	Valor Total de Multas **
CLARO / NET / EMBRATEL / NEXTEL (AMÉRICA MÓVIL)		R\$ 127.295.448,90
VIVO/TELEFÔNICA		R\$ 81.299.088,43
SANTANDER		R\$ 78.247.029,21
ITAU UNIBANCO		R\$ 75.767.141,42
BRADESCO		R\$ 74.767.254,44
OI		R\$ 70.973.145,77
BMG		R\$ 54.094.066,17
TIM		R\$ 52.638.678,16
LATAM		R\$ 51.633.494,33
ELETROPAULO METROPOLITANA ELETRICI DE SAO PAULO SA		R\$ 48.900.355,25

<< < 1 2 ... 1765 1766 > >> Página: Linhas: 10 Registros 1 a 10 de 17660

E no mais a questão sobre serem desproporcionais ou não as sanções administrativas e os parâmetros usados atualmente, já foi pauta de diversas apelações e discussões que foram ao STJ, e o posicionamento é claro conforme segue:

O Superior Tribunal de Justiça reconheceu a validade desse parâmetro (receita bruta) para aferir o critério da condição econômica do consumidor:<sup>2</sup>

*"Sanções administrativas apresentam, a um só tempo, função punitiva (= repressiva) e função inibitória (= dissuasiva ou pedagógica), aquela destinada à reprimenda por ato já praticado, esta com a finalidade de desencorajar comportamento ilícito futuro, do próprio infrator (= dissuasão especial) ou de terceiros (= dissuasão geral). (...) no cálculo da multa amiúde se deve levar em conta o faturamento bruto do fornecedor, e não o lucro específico com o ato ilícito em questão, pois do contrário, na prática, se equiparam injustamente, pela via transversa, pequeno e grande empresário."*  
(Resp 1.419.557-SP).

A jurisprudência maciça do Tribunal de Justiça reflete realidade, vez que numa rápida pesquisa feita nos bancos de dados da Fundação podemos encontrar:

1190 processos transitados em julgado, sendo:

Manutenção da Multa pelo PROCON SP = 1041

Anulação da multa = 149 (todos por considerar a infração inexistente - nenhum por excesso na dosimetria da pena).

---

<sup>2</sup><https://www.migalhas.com.br/depeso/266476/multa-administrativa-com-base-na-receita-bruta-do-infrator-nao-violao-codigo-de-defesa-do-consumidor>

Segue jurisprudência onde a multa aplicada pelo PROCON não só foi mantida como ainda não foi considerada excessiva.

*“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TELEFONIA. AÇÃO ANULATÓRIA DE MULTA APLICADA PELO PROCON. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489E 1.022DO CPC/2015. NÃO CONFIGURAÇÃO. COMPETÊNCIA DO PROCON. ATUAÇÃO DA ANATEL. COMPATIBILIDADE. ALEGAÇÕES DE CERCEAMENTO DE DEFESA, DE FALTA DE PROVAS E DE EXORBITÂNCIA DA MULTA APLICADA. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.*

1. A Corte de origem decidiu a controvérsia de modo integral e suficiente ao consignar que: (i) não houve cerceamento de defesa, pois o juiz entendeu suficientes as provas dos autos para o julgamento antecipado da lide; (ii) os relatórios de contato com o SAC, firmados por agente público, constituem suficiente prova da infração; (iii) foi demonstrada a dificuldade de acesso ao número do SAC no sítio eletrônica da recorrente; (iv) a matéria não é de competência da ANATEL; e; (v) quanto à multa, o valor fixado não se mostra excessivo. Como as questões apresentadas pela recorrente foram suficientemente enfrentadas, não é o caso de acolher as alegações de que houve negativa de prestação jurisdicional ou vício de fundamentação. 2. Esta Corte Superior possui o entendimento de que a atuação do PROCON "não exclui nem se confunde com o exercício da atividade regulatória setorial realizada pelas agências criadas por lei, cuja preocupação não se restringe à tutela particular do consumidor, mas abrange a execução do serviço público em seus vários aspectos, a exemplo, da continuidade e universalização do serviço, da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão

e da modicidade tarifária" (REsp 1.138.591/RJ, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 5/10/2009).3. A análise das alegações de cerceamento de defesa, de falta de lastro para a aplicação da sanção e de desproporcionalidade do valor da multa exigem substituição do juízo de natureza fática adotado no acórdão recorrido, por isso inafastável a incidência da Súmula 7/STJ.4. Agravo interno não provido.(Superior Tribunal de Justiça STJ - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL : AgInt no REsp 1905349 SP 2019/0245189-2)”

A lei em vigor, e o legislador foram extremamente felizes na elaboração do texto de lei, quanto aos critérios a serem adotados. Podemos ainda encontrar no **DECRETO 2.181/97**, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelecendo as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais respaldo para definição dos parâmetros a serem usados.

Em seu art. 24 determina que para a imposição da pena e sua gradação serão considerados, também, as circunstâncias atenuantes e agravantes, bem como os antecedentes do infrator, nos termos do art. 28 do mesmo diploma legal. O art. 28, por sua vez, define como circunstâncias agravantes: a reincidência; o dolo específico de obter vantagens indevidas em detrimento do consumidor; os danos à saúde ou à segurança do consumidor; a não-mitigação dos danos, pelo fornecedor; o caráter repetitivo da conduta; a ocorrência da prática em detrimento de menor de dezoito ou maior de sessenta anos ou de pessoas portadoras de deficiência física, mental ou sensorial, bem como da condição cultural, social ou econômica da vítima; entre outros critérios.

Por fim, a proposta de determinar que na dosimetria da multa seja considerada sempre a unidade autônoma de negócio fiscalizada, mesmo que pertença a um grupo econômico, é norma que busca proteger as grandes reclamadas, as maiores rés do Judiciário, e as empresa que mais insistem em desobedecer a lei sob a ideia de que vale a pena. Nesse sentido, querem tais

empresas que na sua publicidade sejam vistas como operadoras de porte nacional, mas seja considerada pequena empresa isolada na hora de ser punida por lesar consumidores. Não há outro propósito a não ser garantir a impunidade dentro do próprio texto do Código de Defesa do Consumidor.

Não nos resta dúvida que essa proposta é totalmente voltada para atender a demanda das empresas infratoras reincidentes, desviando a atenção sobre os réus, enquanto a Lei N° 8.078/90, é voltada para atender uma demanda coletiva e não de interesse próprio, na defesa dos direitos dos consumidores a modo de estabelecer um equilíbrio nas relações de consumo de forma bilateral.

## CONCLUSÃO

*Pelo exposto acima, o Idec sugere a supressão de todos os dispositivos destacados nesta nota no projeto de lei em trâmite e a preservação do disposto nos atuais **art. 55 e seus §, art. 56 e 57 do Código de Defesa do Consumidor** em sua total integralidade.*

São Paulo, 10 de novembro de 2021.

Carolina Ferraz do Amaral Vesentini

Advogada de Defesa do Consumidor do Idec

Igor Rodrigues Britto

Diretor de Relações Institucionais do Idec