



35574444



08012.000912/2026-00



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
Gabinete do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

NOTA TÉCNICA Nº 4/2026/Gab-DPDC/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000912/2026-00

INTERESSADO: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)

EMENTA: Projeto de Lei 2.766/2021. Novo substitutivo. Alteração do Código de Defesa do Consumidor e da Lei 8.137/1990. Desmonte institucional da defesa do consumidor. Enfraquecimento do poder de polícia administrativa da Senacon e dos Procons. Fiscalização obrigatoriamente orientadora. Exigência de risco concreto para aplicação de sanções. Redução da capacidade sancionatória do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Limitação das multas administrativas. Rebaixamento da sanção por descumprimento de requisições de informação. Restrição indevida do conceito de reincidência. Abrandamento das sanções penais aplicáveis às relações de consumo. Comprometimento da atuação preventiva, repressiva e dissuasória dos órgãos de defesa do consumidor. Retrocesso institucional incompatível com a efetividade da Política Nacional de Defesa do Consumidor.

O Projeto de Lei 2.766/2021 promove o desmonte institucional da defesa do consumidor no Brasil.

Seu último substitutivo não elimina os problemas centrais da proposta. Pelo contrário: preserva a lógica de enfraquecimento do poder de polícia administrativa, reduz a capacidade sancionatória dos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, limita sua atuação preventiva e abranda a responsabilização de fornecedores que praticam infrações de grande impacto coletivo.

Esta Nota Técnica reitera as razões já expostas pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) em manifestações anteriores e demonstra que as modificações incorporadas ao texto do Projeto de Lei 2.766/2021 não afastam o grave retrocesso institucional produzido pela proposta.

A análise técnica evidencia que o novo substitutivo mantém, em essência, a diretriz de esvaziar o poder de polícia administrativa exercido pelos Procons e pela própria Senacon, dificultando a repressão de práticas ilícitas massificadas e enfraquecendo a capacidade dissuasória das sanções administrativas.

I. CARÁTER OBRIGATORIAMENTE ORIENTADOR DA FISCALIZAÇÃO (ART. 56, §2º)

O novo substitutivo preserva integralmente a lógica segundo a qual toda fiscalização deverá ser “primeiramente orientadora”, impondo à autoridade administrativa a obrigação de conceder prazo prévio para correção da irregularidade antes da adoção de medidas sancionatórias.

Embora a atuação pedagógica possa ser adequada em hipóteses pontuais e de baixa lesividade, sua transformação em requisito obrigatório e universal representa profunda descaracterização do poder de polícia administrativa. Na prática, o dispositivo cria verdadeiro “aviso prévio ao infrator”, impedindo respostas imediatas diante de práticas abusivas reiteradas ou de grande impacto coletivo.

O problema torna-se ainda mais grave porque a regra deixa de ser restrita às micro e pequenas empresas — como ocorre no modelo da dupla visita previsto na Lei Complementar 123/2006 — e passa a beneficiar indistintamente todos os fornecedores, inclusive grandes conglomerados econômicos frequentemente responsáveis pelas infrações de maior impacto social e econômico.

Em mercados marcados por infrações massificadas e de rápida propagação, como combustíveis, serviços financeiros, telecomunicações e plataformas digitais, a exigência de etapa orientadora obrigatória compromete severamente a efetividade da fiscalização, permitindo que práticas abusivas permaneçam em curso durante o prazo concedido para “adequação”.

A gravidade dos efeitos práticos da proposta pode ser observada em atuações recentes da SENACON e dos órgãos do SNDC. Medidas urgentes adotadas contra plataformas de inteligência artificial que permitiam a geração de imagens sexualizadas envolvendo crianças e adolescentes, bem como ações de fiscalização contra distribuidoras de combustíveis que elevaram artificialmente preços durante a recente crise internacional do petróleo, exigiram atuação imediata do poder público, sem espaço para prévia “orientação” ou concessão de prazo de adequação. Caso a sistemática prevista no substitutivo estivesse em vigor, tais intervenções poderiam ter sido retardadas justamente nos momentos de maior necessidade de proteção coletiva, comprometendo a efetividade da tutela administrativa do consumidor.

II. EXIGÊNCIA DE “RISCO CONCRETO” PARA APLICAÇÃO DE SANÇÕES (ART. 56, §5º)

O substitutivo mantém a exigência de demonstração de “risco concreto” como condição para aplicação de diversas sanções administrativas, inclusive multas.

A alteração rompe com a lógica histórica do Código de Defesa do Consumidor, cuja estrutura sancionatória sempre teve natureza essencialmente preventiva. As infrações administrativas nas relações de consumo são, em larga medida, ilícitos de perigo abstrato, voltados à proteção da confiança, da transparência e da regularidade do mercado de consumo.

Ao exigir prova de risco concreto, o projeto transforma a multa em medida excepcional e de difícil aplicação prática, inviabilizando a atuação preventiva dos órgãos fiscalizadores e estimulando a continuidade de práticas ilícitas até a ocorrência de dano efetivamente demonstrável.

Além disso, o conceito de “risco concreto” possui elevado grau de indeterminação jurídica e tende a produzir intensa litigiosidade administrativa e judicial, retardando a atuação estatal e reduzindo a efetividade do sistema sancionatório.

III. LIMITAÇÃO DAS MULTAS E ENFRAQUECIMENTO DA CAPACIDADE SANCIONATÓRIA DO SNDC (ARTS. 57, 57)

Embora o novo substitutivo tenha reinserido a condição econômica do fornecedor como critério de dosimetria, permanecem dispositivos que reduzem significativamente a capacidade sancionatória do SNDC.

O projeto continua: (i) limitando o valor máximo das multas a 8.000 salários mínimos; (ii) vinculando a base de cálculo ao faturamento da “linha de produto”; (iii) restringindo a análise ao faturamento da unidade fiscalizada; e (iv) permitindo segmentações excessivamente específicas da atividade econômica para redução artificial da base de cálculo das penalidades.

Na prática, a alteração legislativa implicará redução substancial das multas potencialmente aplicáveis pela Senacon, comprometendo especialmente a atuação estatal em mercados concentrados e dominados por grandes grupos econômicos. Essa consequência revela-se particularmente grave diante da recente atuação da Secretaria no monitoramento do mercado de combustíveis, em 2026, quando foram instaurados procedimentos de fiscalização contra distribuidoras que promoveram aumentos artificialmente elevados de preços durante a crise internacional do petróleo, mesmo sem correspondente elevação dos preços praticados pela Petrobras. A efetividade de ações dessa natureza depende precisamente da existência de sanções economicamente relevantes e aptas a desestimular práticas abusivas de grande escala.

Ao limitar severamente o alcance econômico das multas, o substitutivo reduz o potencial dissuasório das sanções administrativas e favorece a internalização das penalidades como mero custo operacional da atividade econômica.

IV. REDUÇÃO DRÁSTICA DA MULTA POR DESCUMPRIMENTO DE REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÃO (ART. 57-B)

O problema do enfraquecimento da capacidade sancionatória é agravado pelo novo art. 57-B, que fixa limites extremamente reduzidos para multas aplicáveis em casos de descumprimento de obrigações administrativas e instrumentais. Entre essas obrigações destaca-se, especialmente, o dever de prestar informações e apresentar documentos requisitados pelos órgãos de fiscalização, previsto no art. 55, §4º, do CDC, instrumento essencial para a instrução de procedimentos administrativos e para a apuração de práticas abusivas em mercados complexos e altamente concentrados.

Com sanções irrisórias para descumprimento de requisições administrativas, grandes empresas passarão a ter incentivo econômico para simplesmente não atender às solicitações de dados formuladas pelos órgãos de defesa do consumidor. Tal cenário compromete diretamente investigações complexas conduzidas pela Senacon, inclusive em setores estratégicos como combustíveis e sistema financeiro, nos quais a obtenção de dados técnicos, planilhas de custos, contratos e informações operacionais constitui elemento indispensável à fiscalização de práticas abusivas.

V. LIMITAÇÃO DO CONCEITO DE REINCIDÊNCIA (ART. 56, §3º E ART. 57-A)

O novo substitutivo preserva a limitação do conceito de reincidência à repetição de uma mesma conduta específica, afastando o reconhecimento de reincidência em relação a infrações diversas, ainda que da mesma natureza.

Além disso, o agravamento relevante da penalidade permanece condicionado à segunda reincidência.

O modelo beneficia fornecedores contumazes, permitindo a prática reiterada de múltiplas infrações consumeristas sem efetivo agravamento sancionatório.

VI. ABRANDAMENTO DAS SANÇÕES PENAIS (LEI 8.137/1990)

O substitutivo mantém a redução das penas aplicáveis aos crimes contra as relações de consumo, bem como a eliminação das modalidades culposas previstas no art. 7º da Lei 8.137/1990.

Com isso, diversas infrações passam a ser enquadradas como delitos de menor potencial ofensivo, sujeitos à transação penal, suspensão condicional do processo e demais mecanismos despenalizadores dos juizados especiais.

A medida produz significativo enfraquecimento do Direito Penal aplicável às relações de consumo, que passarão a ser sancionadas com medidas como prestação de serviços ou cestas básicas. Trata-se de movimento legislativo que contrasta com a orientação contemporânea de endurecimento penal adotada em diversos outros setores do ordenamento jurídico, inclusive em pautas tradicionalmente associadas ao fortalecimento da repressão estatal.

VII. CONCLUSÃO

Embora o novo substitutivo tenha promovido ajustes pontuais em relação à versão anterior do Projeto de Lei 2.766/2021, permanecem inalterados diversos dispositivos que comprometem a efetividade da política nacional de defesa do consumidor.

O texto continua promovendo: (i) enfraquecimento do poder de polícia administrativa; (ii) redução da capacidade sancionatória do SNDC e especialmente da Senacon; (iii) limitação da atuação preventiva dos órgãos fiscalizadores; (iv) estímulo à baixa colaboração de grandes fornecedores com as investigações administrativas; (v) redução do efeito dissuasório das multas; e (vi) abrandamento da responsabilização penal de criminosos.

Em conjunto, tais medidas fragilizam a atuação da Senacon e dos Procons justamente diante dos agentes econômicos de maior porte e das infrações de maior impacto coletivo, representando retrocesso institucional incompatível com os objetivos constitucionais da política nacional de defesa do consumidor.

OSNY DA SILVA FILHO

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

RICARDO MORISHITA WADA

Secretário Nacional do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Osny da Silva Filho, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 13/05/2026, às 15:43, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO MORISHITA WADA, Secretário(a) Nacional do Consumidor**, em 13/05/2026, às 15:44, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **35574444** e o código CRC **26BB358B**

O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.