

## NOTA TÉCNICA PROCONSBRASIL Nº 001/2025

**Ementa:** *Análise do Projeto de Lei nº 2.766/2021 e do Substitutivo apresentado em plenário – Alterações no Código de Defesa do Consumidor e na Lei nº 8.137/1990*

### I. APRESENTAÇÃO

A presente Nota Técnica tem por objeto a análise jurídica e institucional do Projeto de Lei nº 2.766/2021, de autoria do Deputado Marco Bertaiolli, que propõe alterações nos arts. 55, 56 e 57 da Lei nº 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor e do Substitutivo apresentado em plenário pelo Deputado Luiz Gastão - Alterações no Código de Defesa do Consumidor e na Lei nº 8.137/1990, sob o argumento de promover maior segurança jurídica, uniformidade de critérios sancionatórios e previsibilidade na atuação dos órgãos de defesa do consumidor.

O PL nº 2.766/2021 propõe, em linhas gerais, 12 (doze) modificações estruturais no regime jurídico sancionatório do CDC: (i) centralização da competência sancionatória em autoridade nacional ou estadual, nos casos de múltiplas autuações sobre o mesmo fato gerador; (ii) criação de uma categoria de “infrações gravíssimas”, não prevista na legislação vigente; (iii) instituição da “primeira visita orientadora”, que impede a autuação na primeira fiscalização; (iv) possibilidade de substituição da multa por recomposição do bem jurídico lesado; (v) proibição de reversão das multas ao orçamento do órgão aplicador; (vi) redução do valor máximo das multas; (vii) redefinição da condição econômica do fornecedor com base na média do faturamento líquido dos últimos três meses; (viii) limitação da dosimetria da pena à unidade autônoma de negócio, mesmo quando integrante de grupo econômico; (ix) reintrodução de elementos subjetivos para imputação da pena, com critérios de culpabilidade; (x) redução do apenamento e alteração dos critérios de agravamento e atenuação das penas; (xi) instituição de sanções a órgãos e técnicos de defesa do consumidor; e (xii) redução das penas nos crimes contra as relações de consumo previstos na Lei nº 8.137/1990.

A PROCONSBRASIL adota neste instrumento, como referência positiva, as contribuições formuladas pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Procon Juiz de Fora/MG, Procon Manaus/AM, Procon Fortaleza/CE, Deputada Gisela Simona e Liderança do Republicanos.

Tratam-se de referências compatíveis com a Constituição e preservam a coerência do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, especialmente quanto à substituição da centralização hierárquica por mecanismos de cooperação entre entes federativos, à compatibilização da fiscalização orientadora com a proteção efetiva em casos de risco, à manutenção da condição econômica como critério de dosimetria e à preservação da vinculação dos Fundos de Defesa do Consumidor como instrumentos de sustentabilidade das políticas públicas de defesa do consumidor.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E INSTITUCIONAL**

O projeto, ao introduzir a denominada “primeira visita orientadora”, a limitação da base de cálculo das multas às unidades autônomas de negócio, a vedação de utilização da condição econômica do fornecedor como critério de dosimetria, a possibilidade de substituição de penalidades por compromissos de ajustamento de conduta e a centralização de competências na Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), altera substancialmente a estrutura e o funcionamento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), desfigurando o modelo federativo e cooperativo instituído pela Constituição Federal e consolidado desde a promulgação do Código de Defesa do Consumidor em 1990.

Cumpre destacar que a legislação brasileira já contempla, de forma equilibrada, o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte quanto à atuação fiscalizatória do poder público. O art. 55 da Lei Complementar nº 123/2006 — Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte — estabelece a regra da dupla visita, segundo a qual o agente de fiscalização deverá realizar uma primeira visita de orientação antes de lavrar auto de infração, *exclusivamente* quando se tratar de micro ou pequena empresa e desde que a infração não represente risco à saúde, à segurança ou ao meio ambiente. Trata-se, portanto, de uma norma restrita, proporcional e já consolidada, que equilibra o estímulo ao empreendedorismo com a preservação do interesse público e da proteção do consumidor.

Ampliar essa regra a toda e qualquer situação, como na proposta, representaria a completa descaracterização do poder de polícia administrativa, criando uma imunidade fiscalizatória generalizada em favor de todos os fornecedores inclusive grandes conglomerados que notadamente mais violam direitos dos consumidores, instituindo, na prática, um “direito de lesar” o consumidor sem sanção imediata. Essa ampliação indevida viola os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação do retrocesso social, além de comprometer a função preventiva e pedagógica da fiscalização, prevista no art. 56 do CDC, e esvaziar a efetividade da tutela estatal do consumidor, garantida pelos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição Federal.

Do ponto de vista constitucional, o dispositivo que atribui à SENACON competência privativa para dirimir conflitos de competência entre Procons estaduais e municipais viola os arts. 18, 24, V, e 241 da Constituição Federal, ao estabelecer relação hierárquica entre entes federativos que, por natureza, devem atuar de forma autônoma e cooperativa. A defesa do consumidor é política pública de execução descentralizada e compartilhada, cuja efetividade depende da autonomia administrativa, financeira e funcional dos órgãos locais. A subordinação dos Procons municipais e estaduais a um ente federal afronta o pacto federativo e compromete o equilíbrio institucional do SNDC, que se estrutura sobre a cooperação horizontal e não sobre a dependência vertical.

O entendimento encontra respaldo no precedente do Supremo Tribunal Federal (RE 1052719/PB, Informativo STF 917, 2018), no qual se reconheceu a competência legislativa municipal em matéria de defesa do consumidor, quando presente o interesse local, e se reafirmou o caráter cooperativo e não hierárquico do federalismo brasileiro. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça consolidou jurisprudência reconhecendo a competência administrativa dos Procons para fiscalizar e aplicar sanções com base no CDC, afirmando que tais órgãos exercem poder de polícia legítimo e autônomo no âmbito local (v.g. AgInt no REsp 1.667.443/SP, Segunda Turma, DJe 10/04/2018).

Tal constatação é ainda corroborada por precedentes que reforçam o princípio da descentralização administrativa e a vedação de concentração indevida de competências no âmbito federal, assegurando a autonomia dos entes subnacionais na execução das políticas públicas de defesa do consumidor.

Sob a perspectiva da proteção dos direitos fundamentais, o dispositivo que institui a “primeira visita orientadora” representa retrocesso social vedado pelo ordenamento constitucional. O art. 5º, inciso XXXII, e o art. 170, inciso V, da Constituição impõem ao Estado o dever de promover, e não de restringir, a defesa do consumidor. A proibição de autuação na primeira fiscalização gera verdadeiro período de imunidade administrativa, esvaziando a função preventiva do poder de polícia e comprometendo a efetividade da tutela estatal.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5579/DF e, mais amplamente, em precedentes como a ADI 7013, reconheceu a aplicabilidade do princípio da proibição do retrocesso social a direitos fundamentais de natureza prestacional, entre os quais se inclui a defesa do consumidor, afirmando que o Estado não pode reduzir o nível de proteção social já alcançado. Assim, a criação de obstáculos à atuação imediata do poder público diante de infrações representa ofensa à cláusula de progressividade dos direitos sociais e à eficácia plena do CDC.

A restrição imposta ao poder sancionador dos Procons também se mostra incompatível com o princípio da proporcionalidade e com a própria lógica do sistema de proteção do consumidor. Ao excluir a condição econômica do fornecedor como elemento de dosimetria e limitar a base de cálculo das multas ao faturamento da unidade autônoma, o

projeto favorece grandes conglomerados empresariais, permitindo a fragmentação artificial de CNPJs para redução do valor das penalidades.

Essa limitação contraria o caráter pedagógico e dissuasório da sanção administrativa, prevista no art. 56 do CDC, e enfraquece a eficácia das políticas públicas de defesa do consumidor. Além disso, a vedação de destinação das receitas oriundas de multas aos Fundos de Defesa do Consumidor compromete a sustentabilidade financeira e a autonomia operacional dos Procons, em especial os municipais, que dependem desses recursos para execução de atividades educativas, fiscalizatórias e de atendimento ao público.

A previsão de substituição de multas por investimentos em projetos ou compromissos de ajustamento de conduta configura desvio de finalidade administrativa. A sanção prevista no CDC tem natureza punitiva e pedagógica. Condicionar a substituição da multa à negociação com o infrator cria margem para discricionariedade excessiva, tratamento desigual entre fornecedores e insegurança jurídica, além de distorcer o sentido repressivo da sanção administrativa. Tal medida enfraquece o sistema de punições e afeta diretamente os direitos dos consumidores, beneficiando infratores e punindo os fornecedores que cumprem a legislação.

Do ponto de vista institucional, as alterações propostas produzem efeitos sistêmicos deletérios. A centralização decisória, a limitação das multas e o esvaziamento do poder de polícia tendem a desarticular o SNDC, reduzindo a autonomia dos entes locais e enfraquecendo a capacidade de resposta às demandas regionais. A experiência acumulada nos últimos trinta anos demonstra que o modelo descentralizado é o que garante maior eficiência, capilaridade e legitimidade social à política de defesa do consumidor. O projeto, ao inverter essa lógica, compromete a efetividade de um sistema que se consolidou como instrumento essencial de proteção de direitos fundamentais e de regulação das relações de consumo no Brasil.

### **III. DOS IMPACTOS ESTRUTURAIS E JURÍDICOS DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

A seguir, expõem-se as principais preocupações técnicas quanto às alterações nos arts. 56, 57, 57-A do CDC e dispositivos correlatos da Lei nº 8.137/1990.

#### **1. Desprestígio das Medidas de Prevenção (Art. 56, §2º)**

A redação proposta desvirtua o princípio da prevenção, pilar da política nacional das relações de consumo (art. 4º, caput, CDC). Ao admitir a substituição da penalidade pela reparação posterior do dano, o texto cria, na prática, o “direito de lesar e depois reparar”, invertendo o interesse protegido pelo sistema. A função administrativa do Procon é

essencialmente preventiva. O dispositivo reduz o poder de polícia à reparação *ex post*, esvaziando a função educativa da sanção e enfraquecendo o caráter dissuasório das multas, em afronta ao princípio da precaução e à lógica de proteção do consumidor.

## **2. Foco Indevido no Fornecedor e Deslocamento do Eixo Protetivo (Art. 56, §3º)**

O projeto desloca o foco da tutela do consumidor para a figura do fornecedor, instituindo incentivos à correção de condutas apenas após a autuação. Tal inversão transforma o sistema sancionatório em mecanismo de regularização de práticas ilícitas, e não de prevenção. A reincidência perde relevância prática e a atuação do Estado passa a premiar o descumprimento reiterado, em clara violação ao caráter pedagógico das sanções administrativas e ao princípio da boa-fé objetiva.

## **3. Substituição da Infração pela Composição (Art. 56, §4º)**

A possibilidade de substituição da penalidade por acordo ou composição individual cria subjetividade e insegurança jurídica na atuação fiscalizatória. A medida compromete a uniformidade e a imprevisibilidade administrativa, gerando tratamento desigual entre fornecedores em situações equivalentes. Ademais, restringe a proteção apenas aos consumidores reclamantes, deixando desamparados os que não possuem acesso aos canais de defesa, contrariando o princípio da isonomia e o caráter coletivo da tutela consumerista.

## **4. Alteração da Natureza da Abusividade – Exigência de Risco Concreto (Art. 56, §5º)**

A exigência de demonstração de risco concreto para caracterizar infração administrativa contraria a natureza dos ilícitos *per se* reconhecidos pelo CDC. As práticas abusivas configuram infração de perigo abstrato, independentemente do dano efetivo, pois tutelam valores difusos como a transparência, a confiança e o equilíbrio contratual. A modificação proposta compromete a celeridade e a efetividade da fiscalização, tornando-a dependente de provas complexas e de difícil obtenção, em prejuízo da proteção preventiva.

## **5. Descaracterização da Dosimetria da Multa e Redução de Eficácia (Art. 57, §§2º e 3º e Art. 57-A)**

A proposta afasta o critério da capacidade econômica do infrator, essencial para assegurar proporcionalidade e efetividade da sanção. Multas sem impacto econômico adequado perdem seu caráter educativo, tornando-se meramente simbólicas. A jurisprudência consolidada reconhece que a multa deve ser suficientemente dissuasória, sob pena de incentivar o descumprimento reiterado da lei. Ao desconsiderar o porte econômico, o projeto viola o princípio da proporcionalidade e o próprio art. 57 do CDC em sua redação original.

## **6. Fragmentação e Individualização Excessiva das Sanções (Art. 57, §§2º e 3º)**

A individualização das penalidades por produto ou serviço contratado fragmenta o poder sancionador e reduz significativamente o montante das multas. Tal técnica favorece grandes conglomerados empresariais que operam com múltiplos CNPJs, permitindo a diluição artificial de responsabilidades. Essa fragmentação está em contradição com as políticas públicas de desincentivo econômico às práticas abusivas e com a necessidade de tutela coletiva efetiva, que exige a consideração do impacto global da conduta ilícita.

#### **7. Rastreabilidade como Benefício Indevido (Art. 57, §§4º e 5º)**

A rastreabilidade é obrigação legal do fornecedor, não devendo ser convertida em benefício atenuante. Premiar o cumprimento de um dever básico viola o princípio da legalidade e subverte a lógica do sistema protetivo. A proposta institui um eixo de proteção ao infrator, em detrimento do consumidor, e confere tratamento privilegiado a quem apenas cumpre obrigação mínima de transparência.

#### **8. Reintrodução de Elementos Subjetivos na Dosimetria (Art. 57, §§1º a 4º)**

A introdução de critérios subjetivos como dolo e culpa na fixação de multas representa retrocesso técnico. O CDC adotou parâmetros objetivos justamente para evitar arbitrariedades e garantir isonomia na aplicação das sanções. A aferição de elementos subjetivos é incompatível com o regime de responsabilidade objetiva e com o poder de polícia administrativo, abrindo margem para insegurança jurídica e tratamento desigual entre infratores.

#### **9. Redução do Apenamento e Inversão de Agravantes (Art. 57-A, §5º)**

A limitação do aumento de pena a um terço, mesmo em casos de agravantes, cria desequilíbrio na dosimetria e reduz a efetividade das punições. A sanção administrativa deve ser proporcional à gravidade da conduta, e não limitada de forma arbitrária. A limitação transforma circunstâncias agravantes em benefício, desestimulando a conformidade e premiando a reiteração de infrações.

#### **10. Comutação Generalizada de Penas em Advertência (Art. 57-A, §6º)**

A previsão de conversão generalizada de penalidades em advertências retira a força coercitiva das sanções administrativas. O instrumento da advertência deve ser aplicado de forma excepcional e condicionada à boa-fé e à imediata correção da irregularidade, e não como regra geral. A medida compromete o caráter preventivo do sistema e banaliza o poder sancionatório do Estado.

## **11. Punição a Órgãos e Técnicos de Defesa do Consumidor**

A possibilidade de responsabilização de agentes públicos por atos de fiscalização ou autuação configura ameaça à autonomia técnica dos Procons e ao pacto federativo. A intimidação institucional decorrente dessa previsão tende a inibir a atuação fiscalizatória, gerando insegurança jurídica e interferência indevida no exercício do poder de polícia, que é função típica e indelegável da Administração Pública.

## **12. Redução das Penas nos Crimes Contra as Relações de Consumo (Lei nº 8.137/1990)**

A redução das penas máximas de 5 para 2 anos em onze tipos penais implica esvaziamento prático da tutela penal do consumidor. Com a diminuição do patamar punitivo, a prescrição torna-se quase inevitável, o que equivale a uma descriminalização indireta dessas condutas. Essa alteração afronta o princípio constitucional da defesa do consumidor (art. 5º, XXXII, CF) e enfraquece os instrumentos repressivos que garantem a integridade e a lealdade das relações de mercado.

## **IV. CONCLUSÃO:**

Dante desse cenário, após análise minuciosa, a PROCONSBRASIL manifesta-se pela rejeição integral do projeto apresentado na Câmara dos Deputados, por incompatibilidade material com a Constituição Federal e por representar inequívoco retrocesso institucional e social.

Reconhece, contudo, que determinados aspectos do projeto podem ser objeto de aprimoramento legislativo, desde que observadas as premissas constitucionais da autonomia federativa, da proporcionalidade sancionatória e da progressividade dos direitos fundamentais. Portanto, uma eventual revisão do regime sancionatório do CDC deve ser conduzida no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, assegurando ampla discussão técnica e social.

Em conclusão, o Projeto de Lei nº 2.766/2021, tal como redigido, configura retrocesso institucional e normativo e revela-se materialmente inconstitucional e institucionalmente inadequado, por vulnerar princípios basilares do Estado Democrático de Direito e comprometer a efetividade da tutela do consumidor.

A PROCONSBRASIL reafirma, assim, sua posição contrária à aprovação do texto e recomenda a sua rejeição integral, defendendo que qualquer reforma do Código de Defesa do Consumidor seja fruto de diálogo técnico e federativo, com vistas ao fortalecimento, e jamais à limitação, das instituições públicas de proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2025



**Presidente da PROCONSBRASIL**  
**Associação Brasileira de Procons**

#### **Referências:**

- Nota Técnica (Procon Manaus)
- Proposta de substitutivo PL 2766/2021 (Procon Juiz de Fora)
- Parecer Analítico PL 2766-2021 (Procon Fortaleza)
- Proposta de substitutivo PL 2766/2021 (IDEC)
- Nota Oficial PL 2799 (IDEC)
- Proposta de substitutivo ao projeto de Lei nº 2.766/2021 (Da Sra. Gisela Simona)
- STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5579/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 2020
- STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7013, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2023 (aplicação do princípio da proibição do retrocesso social)
- STF, Recurso Extraordinário nº 1052719/PB, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 25.09.2018 (Informativo STF nº 917)
- STJ, AgInt no Recurso Especial nº 1.667.443/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 10.04.2018.