

NOTA TÉCNICA Nº 02/2026 – SEPEPDC

PROJETO DE LEI Nº 2.766/2021. ALTERAÇÕES NOS ARTS. 55, 56 E 57 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. LIMITAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR. ENFRAQUECIMENTO DA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. REDUÇÃO DA EFETIVIDADE DAS SANÇÕES. AFRONTA À POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR, DA REPARAÇÃO INTEGRAL E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL. REPÚDIO INSTITUCIONAL.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise técnica acerca do Projeto de Lei nº 2.766/2021, de autoria do Deputado Federal Marco Bertaiolli, que propõe alterações nos arts. 55, 56 e 57 da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC).

O referido projeto legislativo promove significativa reformulação do modelo administrativo de proteção e defesa do consumidor consolidado pelo CDC desde 1990, alterando mecanismos estruturantes da atividade fiscalizatória exercida pelos PROCONs, Ministérios Públicos e demais órgãos de tutela consumerista.

Dentre as principais modificações propostas, destaca-se a previsão de limitação da atuação concorrente dos órgãos de defesa do consumidor, estabelecendo que, nos casos em que o fornecedor for autuado em mais de um Estado ou Município pelo mesmo fato gerador, caberá ao sistema nacional ou estadual dirimir conflito de competência, admitindo-se a aplicação de sanção única.

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

O projeto também pretende modificar substancialmente o regime jurídico das sanções administrativas previsto no art. 56 do CDC, ao estabelecer que, salvo nas hipóteses consideradas “gravíssimas”, a primeira visita fiscalizatória deverá possuir caráter exclusivamente orientador, vedando-se a lavratura imediata de auto de infração.

A proposta ainda condiciona a definição das infrações gravíssimas a regulamentação futura pelos Poderes Executivos, transferindo à esfera infralegal matéria diretamente relacionada ao exercício do poder de polícia administrativa consumerista.

No tocante ao regime das multas administrativas previsto no art. 57 do CDC, o projeto estabelece novas limitações à atuação sancionatória dos órgãos de defesa do consumidor, vedando a vinculação ou destinação dos recursos arrecadados com multas à composição orçamentária do próprio órgão fiscalizador.

Além disso, altera profundamente os critérios de dosimetria das sanções, determinando que a condição econômica do fornecedor seja aferida com base apenas na média do faturamento líquido obtido nos três meses anteriores à autuação, especificamente em relação à linha do produto ou serviço fiscalizado.

A proposta ainda estabelece que, para fins de cálculo da multa, o fornecedor será considerado exclusivamente como a unidade autônoma de negócio fiscalizada, ainda que integrante de grupo econômico de grande porte, admitindo-se o faturamento global apenas quando não for possível individualizar a unidade específica.

Na prática, a medida promove significativa restrição da capacidade sancionatória dos órgãos administrativos de proteção e defesa do consumidor, especialmente diante de conglomerados econômicos estruturados mediante múltiplas subsidiárias, franquias, filiais ou unidades empresariais descentralizadas.

Diante da amplitude das alterações pretendidas e dos seus potenciais impactos sobre a efetividade da tutela administrativa do consumidor no Brasil, impõe-se análise jurídica detida

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

acerca da compatibilidade material do Projeto de Lei nº 2.766/2021 com a Constituição Federal, com os princípios estruturantes do Código de Defesa do Consumidor e com o próprio modelo institucional do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

II. DA LIMITAÇÃO DA ATUAÇÃO CONCORRENTE DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 55 DO CDC)

O Projeto de Lei nº 2.766/2021 promove alteração substancial na lógica de funcionamento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor ao estabelecer que, nas hipóteses em que um mesmo fornecedor for atuado em mais de um Estado ou Município pelo mesmo fato gerador, caberá ao sistema nacional ou estadual dirimir eventual conflito de competência, admitindo-se a aplicação única de sanção administrativa.

A proposta parte de premissa incompatível com a própria natureza das relações de consumo contemporâneas e com o modelo constitucional de tutela coletiva adotado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código de Defesa do Consumidor. Isso porque as infrações consumeristas praticadas por grandes fornecedores, especialmente nos setores bancário, de serviços essenciais, de telecomunicações, saúde suplementar, transporte aéreo, plataformas digitais e comércio eletrônico, possuem natureza massificada, pluriofensiva e difusa, atingindo simultaneamente consumidores localizados em distintos entes federativos.

A Constituição Federal, ao consagrar a defesa do consumidor como direito fundamental (art. 5º, XXXII) e princípio da ordem econômica (art. 170, V), impôs ao Estado o dever de estruturar mecanismos efetivos de fiscalização e repressão às práticas abusivas. Nesse contexto, o modelo instituído pelo Código de Defesa do Consumidor não se fundamenta em centralização administrativa, mas em sistema policêntrico e cooperativo de tutela consumerista, justamente em razão da natureza massificada dos danos provocados nas relações de consumo contemporâneas.

Conforme leciona Claudia Lima Marques, *“a proteção do consumidor exige atuação plural e coordenada dos diversos órgãos administrativos, em razão da vulnerabilidade*

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

estrutural do consumidor e da complexidade dos mercados de consumo” (MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 9. ed. São Paulo: RT, 2021). A pretensão de limitar a atuação simultânea dos PROCONs estaduais e municipais ignora que a atuação concorrente dos entes federativos não constitui distorção do sistema, mas expressão concreta do federalismo cooperativo adotado pela Constituição da República.

A competência concorrente estabelecida no art. 24, V e VIII, da Constituição Federal legitima a atuação dos entes federativos na proteção do consumidor e na tutela coletiva de interesses difusos e coletivos. Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho observa que “*o exercício compartilhado do poder de polícia revela-se compatível com interesses transindividuais cuja proteção reclama atuação administrativa descentralizada e coordenada*” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2025).

Ademais, o projeto desconsidera que os próprios mecanismos de cooperação institucional já existentes no âmbito do SNDC permitem harmonização de entendimentos, intercâmbio de informações e coordenação de estratégias fiscalizatórias, sem necessidade de supressão da autonomia administrativa dos entes federativos. Ferramentas como o ProConsumidor, a plataforma Consumidor.gov.br, os cadastros nacionais de reclamações fundamentadas, os convênios de cooperação técnica entre PROCONs e SENACON, além das operações fiscalizatórias conjuntas e notas técnicas uniformizadoras expedidas no âmbito do SNDC, demonstram que eventual sobreposição de atuações pode ser solucionada mediante fortalecimento da articulação interfederativa já existente, e não pelo esvaziamento das competências fiscalizatórias locais.

Em mercados como telecomunicações e serviços financeiros, é frequente a ocorrência de práticas infracionais com impacto simultâneo em múltiplos entes federativos, como cobranças indevidas em massa, inclusão irregular de consumidores em cadastros restritivos e oferta de serviços não solicitados. A limitação da atuação concorrente dos órgãos de defesa do consumidor, com eventual imposição de sanção única, compromete a resposta institucional a danos de natureza nacional, reduzindo o alcance territorial das medidas

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

sancionatórias. Na prática, a medida favorece fornecedores de grande porte com atuação interestadual, que passam a se beneficiar da concentração da resposta administrativa, mesmo diante de infrações que afetam consumidores em larga escala.

III. DA OBRIGATORIEDADE DE “PRIMEIRA VISITA ORIENTADORA” (ART. 56 DO CDC)

O Projeto de Lei nº 2.766/2021 propõe significativa limitação ao exercício do poder de polícia administrativa consumerista ao estabelecer que, salvo nas hipóteses de infrações consideradas gravíssimas, não será permitida a autuação do fornecedor na primeira visita fiscalizatória, a qual deverá possuir finalidade meramente orientadora.

Em inúmeros setores econômicos, especialmente telecomunicações, instituições financeiras, plataformas digitais, serviços essenciais e comércio eletrônico, as práticas abusivas não decorrem de ignorância normativa, mas frequentemente integram modelos deliberados de maximização de lucro, estruturados a partir da avaliação econômica dos riscos regulatórios e da expectativa de baixa repressividade estatal. Nesse contexto, a eliminação da possibilidade de autuação imediata reduz drasticamente o caráter dissuasório da fiscalização administrativa e incentiva a adoção estratégica de condutas ilícitas.

A sanção administrativa prevista no CDC possui não apenas função repressiva, mas também natureza preventiva e pedagógica. O exercício efetivo do poder de polícia administrativa exige a possibilidade de imposição imediata de medidas coercitivas aptas a impedir a continuidade do dano coletivo e desestimular a reincidência infracional. A substituição da lógica fiscalizatória repressiva por modelo predominantemente orientador compromete a própria efetividade do sistema consumerista e reduz a proteção concreta conferida aos consumidores.

A exigência de que a primeira visita fiscalizatória possua caráter exclusivamente orientador revela-se particularmente grave no setor de alimentos, em

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

que as infrações frequentemente envolvem riscos imediatos à saúde do consumidor. Situações como a comercialização de produtos vencidos, a exposição de carnes fora da temperatura adequada ou a contaminação de alimentos por agentes patogênicos exigem atuação estatal imediata, inclusive com autuação, apreensão de produtos e eventual interdição do estabelecimento. A imposição de “prazo para adequação”, nesses casos, permite a continuidade da prática ilícita durante o período concedido, ampliando o potencial de dano coletivo e comprometendo a função preventiva da fiscalização.

No caso de alimentos com rotulagem incorreta, especialmente aqueles que envolvem a omissão de ingredientes alergênicos (como leite, soja, glúten ou amendoim), a atuação meramente orientadora pode expor consumidores a riscos graves e imediatos, inclusive com potencial de reações alérgicas severas. Nessas hipóteses, a necessidade de intervenção imediata da autoridade administrativa é incompatível com a lógica de fiscalização previamente orientadora, evidenciando a inadequação da proposta legislativa frente à proteção da saúde e segurança do consumidor.

A proposta de vedação da autuação na primeira visita fiscalizatória, salvo nas hipóteses de infrações consideradas gravíssimas, revela-se ainda mais injustificada quando analisada à luz da legislação já vigente no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque **a própria Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) já prevê tratamento diferenciado para atividades econômicas de baixo risco e para empreendedores de pequeno porte, especialmente no tocante à atuação orientadora da fiscalização estatal.** Assim, o Projeto de Lei nº 2.766/2021, ao pretender estender indiscriminadamente essa lógica para todo o mercado de consumo, inclusive em favor de grandes conglomerados econômicos, promove verdadeira distorção do regime jurídico originalmente concebido pelo legislador.

Verifica-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro já contempla solução normativa específica voltada à proteção dos pequenos empreendedores, justamente em razão de sua reduzida capacidade econômica, menor estrutura administrativa e maior dificuldade de adaptação regulatória. O Projeto de Lei nº 2.766/2021, contudo, abandona completamente

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

essa racionalidade jurídica ao pretender universalizar a obrigatoriedade de “primeira visita orientadora” para todos os fornecedores do mercado de consumo, inclusive grandes corporações empresariais plenamente estruturadas, altamente profissionalizadas e detentoras de sofisticados departamentos jurídicos e regulatórios.

A equiparação normativa entre pequenos empreendedores e grandes conglomerados econômicos viola frontalmente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além de ignorar as profundas assimetrias existentes entre os diversos agentes econômicos que atuam no mercado de consumo.

IV. DO ENFRAQUECIMENTO DA EFETIVIDADE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E DA RESTRIÇÃO DA CAPACIDADE SANCIONATÓRIA DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 57 DO CDC)

O Projeto de Lei nº 2.766/2021 promove significativa limitação à efetividade das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor ao alterar substancialmente os critérios de dosimetria das multas aplicáveis pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. As modificações propostas comprometem diretamente a função repressiva, preventiva e pedagógica das sanções administrativas consumeristas, enfraquecendo a capacidade estatal de desestimular práticas abusivas no mercado de consumo.

Inicialmente, o projeto pretende vedar a vinculação ou destinação dos valores arrecadados com multas administrativas à composição orçamentária dos próprios órgãos fiscalizatórios. Embora a necessária observância aos princípios da legalidade orçamentária e da impessoalidade administrativa deva orientar a gestão dos recursos públicos, a proposta ignora que, em inúmeros entes federativos, os fundos de defesa do consumidor constituem instrumentos essenciais ao custeio das próprias atividades de fiscalização, educação para o consumo, modernização tecnológica, capacitação técnica e fortalecimento institucional dos órgãos de proteção e defesa do consumidor.

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

A restrição proposta tende, na prática, a comprometer estruturalmente a capacidade operacional dos PROCONs, especialmente nos Estados e Municípios com menor disponibilidade orçamentária, produzindo progressivo enfraquecimento da tutela administrativa consumerista.

Ainda mais grave é a previsão contida no §4º do art. 56, segundo a qual a multa administrativa poderá ser substituída pela realização de investimentos em infraestrutura, serviços, projetos ou ações voltadas à recomposição do bem jurídico lesado, mediante celebração de compromisso de ajustamento de conduta entre fornecedor e autoridade fiscalizadora competente.

A proposta promove indevida descaracterização da natureza jurídica da sanção administrativa consumerista, esvaziando suas funções repressiva, pedagógica e dissuasória. Embora o compromisso de ajustamento de conduta constitua instrumento legítimo de tutela coletiva e adequação de condutas, sua utilização como substitutivo generalizado das sanções administrativas revela-se incompatível com a lógica repressiva do poder de polícia consumerista. Sobre o tema, Marçal Justen Filho adverte que “*a consensualidade administrativa não pode converter-se em mecanismo de neutralização do dever estatal de repressão às infrações administrativas*” (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. São Paulo: RT, 2023).

Além disso, o projeto altera profundamente os critérios de aferição da capacidade econômica do fornecedor para fins de aplicação das multas administrativas, estabelecendo que a condição econômica deverá ser calculada apenas com base na média do faturamento líquido obtido nos três meses anteriores à autuação e exclusivamente em relação à linha específica do produto ou serviço fiscalizado.

A proposta desconsidera completamente a estrutura econômica contemporânea dos grandes grupos empresariais, marcados pela fragmentação operacional, pulverização societária e descentralização de atividades mediante múltiplas subsidiárias, filiais e unidades autônomas de negócio.

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

Ao determinar que a multa seja calculada considerando exclusivamente a unidade econômica fiscalizada, ainda que integrante de conglomerado empresarial de grande porte, o projeto cria verdadeiro mecanismo de blindagem sancionatória em favor de grandes fornecedores. Na prática, a medida reduz artificialmente o impacto econômico das penalidades administrativas, tornando as multas progressivamente irrelevantes frente à capacidade financeira real dos grupos empresariais.

Tal lógica esvazia completamente a função pedagógica e dissuasória das sanções administrativas previstas no CDC, permitindo que práticas abusivas sejam absorvidas como mero custo operacional da atividade econômica. A vulnerabilidade estrutural do consumidor exige que as sanções administrativas sejam funcionalmente adequadas à repressão efetiva das infrações praticadas por fornecedores economicamente poderosos. Conforme leciona Antonio Herman Benjamin, *“a efetividade do sistema consumerista depende da existência de mecanismos sancionatórios aptos a produzir impacto econômico suficiente para desestimular a prática ilícita”* (BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 9. ed. São Paulo: RT, 2024).

Na mesma linha, Bruno Miragem destaca que as sanções administrativas consumeristas *“não podem ser economicamente irrelevantes, sob pena de estímulo indireto à racionalização empresarial do ilícito”* (MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor. 7. ed. São Paulo: RT, 2024).

No mercado de combustíveis, por exemplo, caracterizado por forte concentração econômica e sensibilidade a variações de preços, a redução do impacto das multas administrativas compromete a capacidade estatal de reprimir práticas abusivas, como aumentos injustificados de preços ou condutas potencialmente coordenadas entre agentes econômicos. A limitação da base de cálculo das sanções e a consideração restrita da unidade fiscalizada fragilizam a resposta administrativa em contextos de elevada repercussão social, permitindo que grandes distribuidores ou redes absorvam

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

penalidades sem alteração efetiva de suas condutas.

O projeto, portanto, ao restringir artificialmente os critérios de dosimetria das multas e enfraquecer financeiramente os órgãos fiscalizatórios, promove inequívoco retrocesso na tutela administrativa do consumidor, reduzindo a capacidade sancionatória do Estado e comprometendo a efetividade do próprio Código de Defesa do Consumidor diante da crescente complexidade e concentração econômica dos mercados contemporâneos.

V. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, verifica-se que o Projeto de Lei nº 2.766/2021 promove significativo enfraquecimento da tutela administrativa do consumidor no Brasil, ao reduzir a efetividade do poder de polícia dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, limitar a capacidade sancionatória do Estado e fragilizar mecanismos historicamente consolidados de fiscalização, prevenção e repressão às práticas abusivas nas relações de consumo. As alterações propostas mostram-se incompatíveis com a lógica protetiva do Código de Defesa do Consumidor, com os princípios constitucionais da defesa do consumidor e da vedação à proteção insuficiente, além de representarem evidente retrocesso institucional na tutela coletiva consumerista.

Os efeitos negativos do Projeto de Lei nº 2.766/2021 manifestam-se de forma particularmente intensa em setores econômicos marcados por alta concentração de mercado, atuação em escala nacional e elevada dependência dos consumidores, como telecomunicações, serviços financeiros, comércio eletrônico e combustíveis. Nesses contextos, a limitação da atuação concorrente, a redução do impacto das sanções administrativas e a restrição da capacidade fiscalizatória favorecem a perpetuação de práticas abusivas de grande alcance coletivo, comprometendo a efetividade das políticas públicas de proteção e defesa do consumidor.

Nesse contexto, o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – DECON manifesta posicionamento integralmente contrário à aprovação do Projeto de Lei nº 2.766/2021, por compreender que suas disposições comprometem a efetividade da

**PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – DECON
SECRETARIA-EXECUTIVA**

proteção do consumidor, enfraquecem a atuação fiscalizatória dos órgãos de defesa do consumidor e favorecem cenário de redução da responsabilização administrativa de grandes fornecedores em detrimento da coletividade consumerista.

HERBET GONÇALVES SANTOS
Procurador-Geral de Justiça

ANN CELLY SAMPAIO CAVALCANTE
Promotora de Justiça
Secretária-Executiva do DECON/CE

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.766/2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Autor: Marco Bertaiolli. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2292879>. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 set. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.