

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR, DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.766, DE 2021

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 e dá outras providências.

Autor: Deputado MARCO BERTAIOLLI

Relator: Deputado LUIZ GASTÃO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.766, de 2021, de autoria do ilustre Deputado Marco Bertaiolli, propõe alterações na Lei nº 8.078/1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor), com a finalidade de aprimorar a fiscalização e a aplicação de sanções às práticas infracionais de fornecedores de produtos e serviços, incluindo medidas para resolução de conflitos de competência entre Estados e Municípios e critérios para a graduação de multas aplicadas na esfera administrativa.

Em despacho do Presidente desta Casa Legislativa, a iniciativa foi distribuída para apreciação prévia das seguintes Comissões:

- a) de Defesa do Consumidor (mérito);
- b) de Finanças e Tributação – CFT, para análise de mérito e verificação da adequação financeira e orçamentária (art. 54 do RICD); e
- c) de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, para análise de mérito e exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54 do RICD).



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 1 0 0 *

O Plenário, nos termos do art. 155 do Regimento Interno, aprovou requerimento de urgência, o que torna a matéria pronta para apreciação.

Passo a proferir o meu voto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Adequação orçamentário-financeira

Sob o ponto de vista da análise de adequação orçamentária e financeira, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da Norma Interna da CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, "h", do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 1 0 0 *

Em adição, o art. 1º, § 2º, da Norma Interna prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da **União** ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da Norma Interna da CFT determina que se deve *concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.*

II.2. Pressupostos de constitucionalidade

Verificamos que não há qualquer objeção quanto à conformidade constitucional do Projeto de Lei nº 2.766/2021. A proposta atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos termos dos artigos 22, incisos I, VII e XXIII, 48 e 61, todos da Carta Magna. No aspecto material, também não há qualquer violação aos princípios ou dispositivos constitucionais.

No que diz respeito à legalidade, o projeto encontra-se adequado e em consonância com as normas jurídicas vigentes. O conteúdo da proposição possui caráter geral e está alinhado com os princípios básicos do Direito. Quanto à técnica legislativa, atende às diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar nº 95/1998, que regula a elaboração, alteração e consolidação das leis.

No que tange à juridicidade, a proposta demonstra-se adequada, utilizando o procedimento correto para atingir seus fins. Seu conteúdo é de alcance geral e harmoniza-se com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

Por fim, quanto à técnica legislativa, a proposta está em conformidade com as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, que regula a elaboração, a alteração e a consolidação das leis.

II.3. Mérito

O presente substitutivo visa aprimorar de forma significativa o marco legal do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990),



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 1 0 0 *

especialmente no que se refere à fiscalização e à aplicação de sanções administrativas a fornecedores de produtos e serviços. A proposta tem como objetivo central o fortalecimento da segurança jurídica, da previsibilidade regulatória e da coerência institucional, fatores essenciais para o equilíbrio entre a proteção ao consumidor e a garantia de um ambiente de negócios estável e transparente.

A crescente complexidade das relações de consumo, somada à diversidade de interpretações e procedimentos entre os entes federativos, tem gerado conflitos de competência, insegurança jurídica e, por vezes, excessos na atuação fiscalizatória. Nesse contexto, a proposta de inclusão do §5º ao art. 55 confere à Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) a competência para dirimir conflitos de competência entre Estados e Municípios, evitando decisões conflitantes e intervenções paralelas sobre os mesmos fatos geradores. Essa centralização de competência decisória em âmbito federal proporciona uniformidade, isonomia e racionalização da atividade fiscalizatória.

No art. 56, as alterações introduzem inovações fundamentais. Destaca-se a obrigatoriedade da atuação orientadora prévia por parte dos órgãos fiscalizadores, com prazos mínimos para correção de irregularidades antes da imposição de sanções, salvo em casos de risco concreto. Essa medida reforça o caráter pedagógico da fiscalização e prioriza a regularização voluntária e eficiente de condutas, evitando penalizações desproporcionais ou precipitadas, frequentemente onerosas e ineficazes para a coletividade. A previsão de tratamento autônomo para cada infração e a exigência de reincidência apenas mediante a repetição da mesma conduta após prazo de adequação fortalece o princípio da legalidade e evita punições excessivas por infrações distintas.

Além disso, ao permitir que a multa seja substituída por medidas de recomposição direta do dano ao consumidor ou à coletividade, fomenta-se uma lógica de reparação efetiva e consensual, mais eficaz do que a mera arrecadação punitiva. O compromisso de ajustamento de conduta previsto fortalece a responsabilização proativa e restaurativa, alinhando-se a modernas práticas regulatórias.



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 0 0 *

Quanto à dosimetria das penalidades, a inclusão dos artigos 57-A e seguintes representa um avanço técnico relevante, ao estabelecer critérios objetivos e mensuráveis para a fixação das multas. Neste sentido, o texto incorpora de forma explícita e inovadora um modelo de cálculo da penalidade inspirado na metodologia do PROCON do Estado de São Paulo, que é reconhecidamente um dos mais experientes e técnicos órgãos de defesa do consumidor do país. A fórmula utilizada por esse órgão já se consolidou como parâmetro de referência, inclusive em decisões judiciais, por apresentar transparência, previsibilidade e equidade na fixação de multas. A fórmula baseada no faturamento da linha de produto ou serviço, na natureza da infração e na vantagem auferida permite sanções proporcionais, coerentes e alinhadas à realidade do fornecedor, sem comprometer a atividade empresarial legítima. A vedação ao uso da condição econômica do fornecedor como critério de majoração da multa assegura isonomia e evita discriminações indevidas, alinhando-se ao princípio da neutralidade econômica.

A estruturação das infrações em três grupos, erro justificável, negligência ou dolo, também permite uma distinção técnica refinada entre as condutas, evitando a penalização excessiva de falhas operacionais pontuais e direcionando maior rigor às condutas dolosas e fraudulentas. A previsão de agravamento progressivo em caso de reincidência reitera o compromisso com a prevenção e repressão de infrações continuadas, sem comprometer o devido processo legal.

No tocante à fiscalização, os arts. 60-A e 60-B introduzem balizas fundamentais para o exercício legítimo do poder de polícia administrativa. Ao impor aos agentes fiscalizadores os deveres de razoabilidade, legalidade, proporcionalidade e boa-fé, o texto reforça as garantias tanto do consumidor quanto dos fornecedores. A tipificação de condutas abusivas por parte da autoridade administrativa, com previsão de sanções disciplinares, evita práticas autoritárias, discricionárias ou ilegais que possam desvirtuar o papel regulador do Estado e comprometer o ambiente de negócios.

A previsão de capacitação periódica, protocolos públicos e canais de denúncia fortalece os princípios da transparência e do controle



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 1 0 0 *

social, contribuindo para o amadurecimento institucional da fiscalização e para a confiança dos cidadãos e empresas nas instituições públicas.

Por fim, a alteração do art. 7º da Lei nº 8.137/1990 complementa esse esforço de aprimoramento legislativo, alinhando-se aos princípios constitucionais do devido processo legal e da presunção de inocência. A adequação da cominação aplicada às infrações penais, com a exclusão da modalidade culposa, reforça a segurança jurídica e evita a criminalização excessiva de condutas administrativas.

Em suma, o substitutivo promove um equilíbrio necessário entre proteção ao consumidor e respeito às garantias jurídicas dos fornecedores. Ao introduzir critérios objetivos de fiscalização, dosimetria e responsabilização, a proposta fortalece a previsibilidade regulatória, evita arbitrariedades, estimula a conformidade voluntária e reforça a confiança no ambiente de negócios. Assim, a medida representa um avanço no aprimoramento institucional do sistema de defesa do consumidor e contribui diretamente para a modernização das relações de consumo no Brasil.

II.4 - Conclusão do voto

Por todo o exposto, concluímos da seguinte forma:

- (i) pela Comissão de Defesa do Consumidor, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.766, de 2021 na forma do Substitutivo anexo;
- (ii) pela Comissão de Finanças e Tributação, votamos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 2.766, de 2021, bem como do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor;
- (iii) pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.766, de 2021, e do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor.



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 1 0 0 *

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2025.

Deputado LUIZ GASTÃO
Relator

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 2.766, DE 2021

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e a Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para dispor sobre a atividade de fiscalização e aplicação de sanções a infrações cometidas por fornecedores de produtos e serviços no âmbito das relações de consumo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e a Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para dispor sobre a atividade de fiscalização e aplicação de sanções a infrações cometidas por fornecedores de produtos e serviços no âmbito das relações de consumo.

Art. 2º A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 55.

.....

8

§ 5º Se o fornecedor de bens ou serviços for acusado em mais de um Estado ou Município pelo mesmo fato gerador de prática infracional, caberá privativamente à autoridade do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) dirimir o conflito de competência.” (NR)

“Art. 56.



XIII - obrigação de dar, fazer ou não fazer.

§ 1º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo, observado o decurso de prazo razoável fixado pela fiscalização, nunca inferior a 15 (quinze) dias, salvo quando a atividade ou situação apresentar risco manifestamente incompatível com a postergação da adoção de providências saneadoras.

§ 2º A fiscalização de fornecedores de bens ou serviços deverá ser prioritariamente orientadora, devendo ser especificadas, em primeira visita, as medidas necessárias para a correção da infração e o respectivo prazo.

§ 3º As infrações constatadas serão analisadas individualmente e de forma autônoma, devendo ser considerada, para fins de reincidência, a reiteração de uma mesma conduta que não seja não saneada após o decurso do prazo de correção fixado pela autoridade fiscalizadora na primeira visita.

§ 4º A multa prevista no inciso I do *caput* deste artigo, quando em razão de danos causados a terceiros, poderá deixar de ser aplicada quando o fornecedor de bens ou serviços:

I – recompor imediatamente, e de forma espontânea, a lesão causada individualmente ao consumidor, quando esse for identificado e pessoalmente notificado;

II – firmar termo de ajustamento de conduta, com previsão de modo, tempo e lugar do cumprimento das obrigações assumidas para a recomposição do dano, na hipótese de lesão a bens difusos ou coletivos.

§ 5º A aplicação das sanções previstas nos incisos I, VII, IX, X e XI do *caput* deste artigo somente será efetuada se constatada a existência de risco concreto, observando o disposto no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a redação da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. “(NR)

“Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade e natureza da infração (NAT) e a vantagem auferida pelo fornecedor (VA), será aplicada mediante procedimento administrativo e revertida em favor do Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou em favor dos Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 1 0 0 *

§ 1º É vedada a vinculação direta dos valores arrecadados com as multas aos respectivos órgãos competentes de fiscalização.

§ 2º A vantagem auferida pelo fornecedor (VA) terá como base o valor do produto ou serviço contratado ou adquirido pelo consumidor.

§ 3º A condição econômica do fornecedor não será adotada como critério na dosimetria da multa.

§4º A autoridade fiscalizadora deverá consignar, no auto de infração, o enquadramento do fornecedor como microempresa ou empresa de pequeno porte, para fins de cominação da multa em patamar reduzido, na forma regulamentar, com observância ao tratamento jurídico diferenciado previsto no art. 55, §7º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.” (NR)

“Art. 57-A. Para fins de cálculo das multas previstas nesta Lei, o valor-base corresponderá à vantagem auferida pelo fornecedor (VA) somada ao produto da multiplicação do faturamento médio dos últimos 3 (três) meses referente à linha do produto ou serviço fiscalizado (REC) pelo fator correspondente ao grau de natureza da infração (NAT), tendo como limites máximo oito mil vezes o salário-mínimo nacional e mínimo meio salário-mínimo nacional.

§ 1º O grau de natureza da infração corresponderá à incidência dos seguintes fatores (NAT):

I – Natureza I: fator 0,0037594 (zero vírgula zero, zero, três, sete, cinco, nove, quatro);

II – Natureza II: fator 0,0075188 (zero vírgula zero, zero, sete, cinco, um, oito, oito);

III – Natureza III: fator 0,0150376 (zero vírgula zero, um, cinco, zero, três, sete, seis).

§ 2º Configura infração de Natureza I a conduta em que ausente intencionalidade, decorrente de erro justificável, de falha operacional isolada e pontual ou de norma de impossível cumprimento, sem qualquer indício de má-fé ou desídia do infrator.

§ 3º Configura infração de Natureza II a conduta praticada com negligência, imprudência ou imperícia, tendo o infrator deixado de observar dever de cuidado objetivo, conhecimento técnico ou diligência exigível para a sua atividade.

§ 4º Configura infração de Natureza III a conduta praticada com dolo ou má-fé, com comprovação de que o infrator agiu com a intenção inequívoca de causar o dano, de obter vantagem ilícita ou de desrespeitar deliberadamente a legislação.



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 0 0 *

§ 5º Nas infrações de mesma natureza, a segunda reincidência implicará agravamento da multa em 1/3 (um terço) do valor, independente do elemento subjetivo do infrator.”

“Art. 58. As penas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI, VIII e XIII do caput do art. 56 desta Lei somente serão aplicadas mediante processo administrativo, assegurados ampla defesa e contraditório.

.....” (NR)

“Art. 60-A. Os órgãos de fiscalização devem promover capacitações periódicas para seus agentes, voltadas ao respeito às garantias fundamentais, às disposições legais e à ética profissional, bem como estabelecer protocolos transparentes e objetivos para os procedimentos de fiscalização e autuação.

§1º Os protocolos e procedimentos a serem adotados pelas autoridades administrativas nas atividades de fiscalização e atuação devem ser divulgados ao público em sites oficiais, de modo a assegurar transparência e acesso às informações sobre como as ações são realizadas.

§2º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, devem ser mantidas plataformas eletrônicas ou telefônicas, acessíveis ao público, que sejam exclusivamente destinadas ao recebimento de reclamações e denúncias de práticas ilícitas ou abusivas relacionadas às relações de consumo e às autoridades administrativas.

§3º São admitidas denúncias anônimas, desde que minimamente fundadas em indícios razoáveis de conduta ilícita.”

“Art. 60-B. Constituem infrações administrativas para fins deste capítulo, sem prejuízo das demais vedações e sanções legais civis, penais e administrativas, as seguintes condutas por parte agente público investido de poder de fiscalização, autuação, apreensão ou qualquer outra atribuição relacionada ao controle do cumprimento das normas de proteção ao consumidor:

I – exigir documentos, informações ou providências não previstas na legislação vigente;

II – realizar fiscalização de forma discriminatória, arbitrária ou intimidadora;

III – impor penalidades ou sanções desproporcionais à natureza ou gravidade da infração identificada;

IV – aplicar autuações ou sanções sem respaldo legal ou que extrapolem as atribuições conferidas por lei ou regulamento;



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 1 0 0 *

V – utilizar-se de métodos coercitivos ilegais ou de força física sem respaldo legal;

VII – exercer qualquer conduta que configure abuso de poder, desvio de finalidade, coação ou ilegalidade, especialmente quando resultar em prejuízo ao exercício de direitos pelo consumidor ou pelo estabelecimento comercial fiscalizado;

VIII – omitir-se injustificadamente, no exercício das suas funções, de fiscalizar, autuar ou proteger direitos do consumidor ou de estabelecimento comercial.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I a IV do caput deste artigo aplica-se pena de advertência e, em caso de reiteração, suspensão e demissão.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos V a VIII do caput deste artigo aplica-se pena de suspensão e, em caso de reiteração, demissão.

§ 3º A aplicação das penas previstas neste artigo não exime o apenado de reparar eventuais danos causados a terceiros e à administração pública.

.....” (NR)

Art. 3º O art. 7º, da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º

.....

.....

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois), ou multa.” (NR)

Art. 4º Fica revogado o parágrafo único, do art. 7º, da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado LUIZ GASTÃO
 Relator



* C D 2 5 8 5 6 2 4 1 1 1 0 0 *