

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**A EFICIÊNCIA DA APLICAÇÃO DE MULTAS PELOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO  
CONSUMIDOR NO BRASIL**

**EVELYN MEDEIROS DOS SANTOS**

**Rio de Janeiro**

**2022**

**EVELYN MEDEIROS DOS SANTOS**

**A EFICIÊNCIA DA APLICAÇÃO DE MULTAS PELOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO  
CONSUMIDOR NO BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito na Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção de grau de bacharel em Direito sob orientação do **Professora Daniela Fontoura de Barcellos.**

**Rio de Janeiro**

**2022**

**EVELYN MEDEIROS DOS SANTOS**

**A EFICIÊNCIA DA APLICAÇÃO DE MULTAS PELOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO  
CONSUMIDOR NO BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito na Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção de grau de bacharel em Direito sob orientação do **Daniela Fontoura de Barcellos**.

Data da Aprovação:

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_

**Ms. Daniela Fontoura de Barcellos**

\_\_\_\_\_

**Ms. Carolina Silvino**

\_\_\_\_\_

**Dra. Fabiana Barletta**

\_\_\_\_\_

**Dra. Rosane Porto**

**Rio de Janeiro**

**2022**

## AGRADECIMENTOS

À minha avó Ana, por me apoiar durante toda a graduação e me incentivar em todos os momentos com conselhos e com sua trajetória de vida. Pelo exemplo de pessoa que é, sempre mostrando sua honestidade e perseverança seja no trabalho ou em qualquer outra atividade que se propõe a fazer. Além de tudo, agradeço o carinho, a amizade, as ligações de vídeo, o amor eterno e incondicional e o ombro amigo que me criaram para ser a mulher que sou.

À minha tia Ana Paula por sempre pensar e investir na minha educação e por estar comigo durante a fase mais crítica dos últimos cinco anos. Obrigada pelo amor, pelo carinho e por todo o incentivo à minha carreira pessoal e profissional.

À minha mãe Mônica, por acreditar nos meus sonhos e se orgulhar das minhas conquistas.

À minha melhor amiga Ana Leticia por ser a melhor pessoa que eu poderia encontrar durante essa trajetória. Obrigada por estar aqui para os melhores e piores momentos, por ser um porto seguro que sempre me permite ser quem eu sou, sem julgamentos.

Ao grupo de Direito do Consumidor formado e executado no departamento jurídico da Globo por me incentiva com a pesquisa e por despertar em mim o interesse no mundo consumerista nacional, e especialmente à Alexandra Guimarães que foi minha tutora e inspiração não apenas para o presente trabalho, mas também para toda a vida.

À minha amiga Ana Luiza Guigues, com quem compartilhei o ensino médio e as primeiras alegrias e angústias da faculdade. Sempre existirá um pouco de você em mim e mesmo com a distância, a vida não teria a mesma graça se não fosse compartilhada com você.

Ao meu namorado Gabriel, pelo apoio e por todo o incentivo e fé no meu sucesso. Deixo meus agradecimentos por ter tornado esse ano mais leve com seu amor, carinho e companheirismo. Também sou grata por poder viver esta conquista ao seu lado e por aprender com você que nem toda conquista precisa ser angustiante e que a vida pode ser mais leve e feliz.

À minha amiga Diva Lopes, que nunca me deixou perder um prazo sequer, que viveu comigo as alegrias e aflições da efetivação no trabalho que por tanto tempo desejamos. Sou grata por poder compartilhar todas as lutas e vitórias do ano de 2022 com uma pessoa tão doce e dedicada.

Deixo minha gratidão também para as amigadas que nasceram na faculdade e que levarei para toda a vida. Brenda Costa e Paula Mercez fizeram dos últimos cinco anos um período mais leve de café em café, de almoço em almoço, de leitura em leitura. Poder viver esse período com vocês fez da FND um cantinho que vai sempre estar no meu coração com todas as memórias que colecionamos.

Por fim, não poderia deixar de agradecer à minha orientadora por aceitar acompanhar um projeto em andamento e por ser solícita e presente durante toda a execução.

## RESUMO

O objetivo inicial do presente trabalho é investigar efetividade da aplicação de multas pelos órgãos de defesa do consumidor brasileiros no cenário atual em que se encontra o direito do consumidor. Sabe-se que os órgãos de defesa do consumidor fazem uso da aplicação de multas como sanção pecuniária para entidades corporativas que burlam a legislação de defesa do consumidor ou aderem a práticas consideradas abusivas dentro de uma perspectiva de relação desigual existente entre fornecedores e consumidores. Nesse sentido, pretende-se examinar a efetividade destas medidas e a relação entre sua aplicação e o respectivo ajuste na conduta de fornecedores impactados. Para investigar a tese acima apontada, a pesquisa utiliza o método exploratório, tendo como base a análise de artigos científicos, fontes legislativas e textos doutrinários. Do ponto de vista da aplicabilidade, o presente trabalho de monografia analisa estudos empíricos que abordam a efetividade dos institutos que formam o Direito do Consumidor nacional. O recorte escolhido para a investigação diz respeito ao alcance da legislação nacional no que diz à proteção de consumidor de fato.

**Palavras-chave: consumidor; multas; litígios consumeristas; SNDC;**

## **ABSTRACT**

The initial purpose of this paper is to investigate the efficiency of the application of penalties by Brazilian consumer protection agencies in the current scenario in which the consumer protection law finds itself. It is known that consumer protection agencies use fines as a financial penalty for corporate entities that circumvent consumer protection legislation or adhere to practices considered abusive within the perspective of an unequal relationship between suppliers and consumers. In this sense, we intend to examine the effectiveness of these measures and the relationship between their application and the self-sustainability of the agencies that make up the National Consumer Defense System. To investigate the thesis, the research uses the exploratory method, based on the analysis of scientific articles, legislative sources and doctrinal texts. From the point of view of applicability, this monograph analyzes empirical studies that address the effectiveness of the institutes that make up the national Consumer Law. The cut chosen for the investigation concerns the reach of the national legislation about the protection of consumers in fact.

**Keywords: consumer; fines; consumer litigation; SNDC;**

## Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR: PANORAMA GERAL.....	12
3. PROGRAMA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON.....	25
4. AS MULTAS NO SNDC .....	31
6. CONCLUSÃO .....	52
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54



## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de monografia tem por objetivo uma análise da efetividade existente na aplicação de multas dentro do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como da relação entre a cobrança de sanções pecuniárias e a adoção de novas práticas pelos fornecedores impactados.

Tem-se como ponto de partida a existência de uma questão prática no que se refere a aplicação de penalidades no âmbito do direito do consumidor em conflito com a atividade econômica nacional. Conforme já dito e reafirmado<sup>1</sup> pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é atribuição legítima do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) a aplicação de multas em face ao descumprimento de suas determinações quando em defesa de interesse dos consumidores. Entretanto, autores como Ivan Ventura, da revista digital Consumidor Moderno vêm levantando questionamentos quanto à real eficiência de tais medidas levando em consideração o cenário nacional<sup>2</sup>.

O distanciamento entre a academia jurídica e o campo da aplicação prática da legislação fomenta uma ideia geral de existência de um espaço entre as teorias punitivas e o resultado efetivo destas. Conforme foi possível observar ao longo da presente pesquisa, a efetividade da aplicação de multas no âmbito do Direito do Consumidor no Brasil carece de densidade teórica, considerando-se o pouco tempo de estudo acadêmico das ciências jurídicas dedicado ao tema.

Por conseguinte, a atuação do Poder Judiciário tem se feito de extrema necessidade mediante os conflitos entre empresas e órgãos de proteção ao consumidor. Considerando-se a ausência de um parâmetro claro de âmbito nacional que delimite a aplicação de multas, são diversas as empresas que se sentem prejudicadas e levam às instâncias superiores litígios relacionados ao tema.

---

<sup>1</sup> Superior Tribunal de Justiça STJ – AgRg no Recurso Especial N° 1.415.934 – SC (2013/0360663-0). Relator: Ministro Herman Benjamin

<sup>2</sup> VENTURA, Ivan. A Eficiência (E Dependência) Das Multas Aplicadas Pelos Procons. Consumidor Moderno, 2022. Disponível em: <https://revista.consumidormoderno.com.br/a-eficiencia-e-dependencia-das-multas-aplicadas-pelos-procons/edicao-266/>. Acesso em 18 out. 2022

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no ano de 2018, ao julgar o Recurso Especial nº 1.750.058-SC, reiterou a legitimidade do Procon na aplicação de multas pelo descumprimento de suas próprias determinações, durante a defesa de interesse dos consumidores. Tal decisão se deu durante a discussão de uma questão na qual foi suscitado um possível conflito de atribuições entre o Procon e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Apesar da expressa legitimidade do Procon na proteção dos direitos dos interesses dos consumidores e de seu contato próximo com os cidadãos e seus pleitos, contesta-se a real efetividade do órgão quando de sua função punitiva, que apesar de devida, na prática pode estar a ultrapassar parâmetros de razoabilidade em estados específicos, além de não necessariamente demonstrar bons resultados quando se pensa na reincidência de temáticas.

Soma-se isto ao fato de as instituições que compõe e SNDC apresentarem grande dificuldade em operar apenas com financiamento do Estado. A matriz financeira de boa parte dos órgãos que compõe o supramencionado Sistema se conecta às infrações de Fornecedores, o que resulta em questionamentos sobre sua operacionalidade e sobre o real papel da sanção pecuniária, apesar da existência do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD).

É com a finalidade de suprimir as infrações dos Fornecedores que as multas são aplicadas, entretanto, na prática, com a relativa frequência delas, é possível que Empresas, principalmente de médio e grande porte, passem a contabilizar o gasto com multas administrativas, assumindo as estas como rotina do mundo administrativo.

Como será abordado ao longo do trabalho, ainda que o caso acima não seja a única reação às multas administrativas, estas se mostram pouco efetivas em alguns aspectos, principalmente considerando-se a eficiência na arrecadação, e a reincidência das empresas que via de regra continuam a incidir em infrações. Em âmbito nacional, existe um viés econômico. Isto é, os principais órgãos nacionais arrecadam altos valores que contribuem significativamente com seu sustento

através do FDD, conforme pode ser observado abaixo:

VALOR TOTAL ARRECADADO COM MULTAS						
UF/órgão	SP	GO	MG	AL	TO	PR
2018	R\$ 282.400.546,12	R\$ 24.823.997,04	R\$ 20.309.555,78	R\$ 22.552.631,14	R\$ 12.358.379,69	R\$ 3.822.901,11
2019	R\$ 197.699.820,16	R\$ 17.394.934,25	R\$ 18.553.220,89	R\$ 4.353.555,62	R\$ 9.236.514,48	R\$ 4.699.168,65
2020	R\$ 142.804.474,58	R\$ 18.190.106,24	R\$ 8.142.343,96	R\$ 2.051.295,71	R\$ 4.699.057,18	R\$ 6.546.650,25
TOTAL	R\$ 622.904.840,86	R\$ 60.409.037,53	R\$ 47.005.120,63	R\$ 28.957.482,47	R\$ 26.293.951,35	R\$ 15.068.720,01
UF/órgão	SENACON	BA	CE	AM	MA	ES
2018	Não informou	R\$ 3.218.830,90	R\$ 2.992.282,80	R\$ 1.948.774,41	R\$ 1.600.347,03	R\$ 1.480.450,34
2019	Não informou	R\$ 3.844.803,73	R\$ 3.730.148,58	R\$ 2.707.287,03	R\$ 2.872.022,96	R\$ 1.732.687,51
2020	R\$ 9.964.920,80	R\$ 1.991.273,94	R\$ 1.858.512,08	R\$ 1.777.891,89	R\$ 1.112.172,51	R\$ 1.277.709,16
TOTAL	R\$ 9.964.920,80	R\$ 9.054.908,57	R\$ 8.580.943,46	R\$ 6.433.953,33	R\$ 5.584.542,50	R\$ 4.490.847,01
UF/órgão	RS	MS	PI	RN	AP	
2018	R\$ 1.153.757,68	R\$ 1.528.765,04	R\$ 970.454,00	Não informou	R\$ 82.243,54	
2019	R\$ 1.914.116,94	R\$ 1.162.815,19	R\$ 1.382.025,65	Não informou	R\$ 2.373,86	
2020	R\$ 802.040,10	R\$ 1.019.252,95	R\$ 475.516,88	R\$ 321.107,16	R\$ 41.458,68	
TOTAL	R\$ 3.869.914,72	R\$ 3.710.833,18	R\$ 2.827.996,53	R\$ 321.107,16	R\$ 126.076,08	

Consumidor Moderno – Valor total arrecadado com multas.<sup>3</sup>

Por fim, pretende-se analisar no presente trabalho a realidade da implantação de políticas que surgem em defesa do consumidor, a fim de compreender seus resultados bem como os limites práticos das ações punitivas criadas dentro do SNDC.

<sup>3</sup> VENTURA, Ivan. A Eficiência (E Dependência) Das Multas Aplicadas Pelos Procons. Consumidor Moderno, 2022. Disponível em: <https://revista.consumidormoderno.com.br/a-eficiencia-e-dependencia-das-multas-aplicadas-pelos-procons/edicao-266/>. Acesso em 18 out. 2022

## **2. SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR: PANORAMA GERAL**

A definição de um ponto de partida é fundamental para a compreensão de qualquer problemática prática ou científica. No presente trabalho, pelos motivos expostos a seguir neste capítulo, parte-se da análise geral do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A ideia geral é compreender teoricamente o SNDC para, talvez, identificar em sua estruturação falhas que levem ao atual cenário do qual parte o presente trabalho.

Nota-se, ainda, que a análise profunda da tutela administrativa do direito do consumidor atravessa institutos e instituições criados com objetivo de tornar efetivo e operacional o disposto pelas normas do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Nacionalmente, temos uma legislação reconhecida como uma das melhores ao redor do mundo no que tange ao direito dos consumidores, entretanto, sua aplicação principalmente em sede administrativa é de veras falha, carecendo de melhorias em diversos aspectos que se pretende debater no presente trabalho.

### **2.1. A Tutela Administrativa do Consumidor**

#### **2.1.1. O Código de Defesa do Consumidor**

As previsões constitucionais a favor do consumidor brasileiro se deram como concretizadas a partir da entrada em vigor da Lei nº8.078/90, inicialmente regulamentada pelo Decreto nº861 de 1993, posteriormente substituído pelo Decreto nº2.181 de 1997, atualmente em vigor. Desde então, o CDC foi bastante elogiado, apesar de enfrentar problemas de execução e algumas lacunas normativas. Nas palavras de José Maria Othon Sidou, seria utópico esperar completude de uma norma ou código de proteção ao consumidor, considerando-se a alta variedade de situações e definições possíveis para o meio. Ademais, o próprio cotidiano poderia trazer novas questões imprevisíveis, mesmo que a legislação fosse subsidiada pelas mais diversas normas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Citação de José Maria Othon Sidou: "Resulta da própria definição ser utópico pretender elaborar um estatuto de proteção ao consumidor em sentido locupletíssimo, porque o cotidiano *struggle for life* se

Observa-se, em linha com a exposição feita por Ada Pellegrini Grinover e Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, que toda a normatização que engloba o sistema jurídico de defesa do consumidor tem a mesma origem e a mesma motivação: tornar equilibradas as relações de consumo<sup>5</sup>. Esta tentativa é feita geralmente através do privilégio ao consumidor, fortalecendo-o em face ao fornecedor, ou, limitando a atividade do fornecedor. Segundo Adalberto Pasqualotto, o que difere o Direito do Consumidor nacional do estrangeiro é o foco da proteção diretamente no consumidor como sujeito de direito, e não ao ato de consumo abstratamente.<sup>6</sup>

---

encarregaria de revelar sempre algo a prevenir, mesmo que nos subsidiassem, beneficamente coligidos e sem a ausência de um só, todos os códigos, todas as leis, todos os ordenamentos, desde os senectos monumentos legislativos de ontem aos modestos e não raro canhestros provimentos burocráticos de hoje, posto como todos são tomados no são intuito de resguardar as relações do homem coletivizado, do consumidor portanto. Quem se aventurasse, nesta ordem lógica de raciocínio, a fazer uma lei completa na espécie, correria parilha com os alquimistas do passado na busca da pedra filosofal ou com os físicos ainda hóspedes dos manicômios na cata do moto-contínuo. Este o sentido da matéria objetivamente encarado.” OTHON SIDOU, José Maria. Proteção ao Consumidor. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 2-3.

<sup>5</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 5.

<sup>6</sup> “No Brasil, Antônio Herman Benjamin suscitou a questão e desde logo justificou a opção pela funcionalidade de “direito do consumidor”, que traduz o resguardo dos interesses da pessoa dos consumidores, excluindo, por outro lado, aspectos que dizem respeito ao consumo apenas em sentido amplo, como o combate aos monopólios. (BENJAMIN, Antônio Herman. O Direito do Consumidor. Revista dos Tribunais, vol. 670, ago. 1991, p. 49-61 (50)). No mesmo sentido: CAVALIEIRI FILHO, Sérgio. Programa de direito do consumidor. São Paulo: Atlas, 2008, p. 8. Em Portugal, a doutrina referia-se a “direito do consumo”, não obstante e auspiciosamente, com o aplauso de Antônio Pinto Monteiro, tenha vingado no plano legislativo a expressão “direito do consumidor”, assim na Constituição portuguesa (artigos 60, 81 e 99), como na Lei de Defesa do Consumidor, seja a de 1981, seja a de 1996. (MONTEIRO, Antônio Pinto. Sobre o direito do consumidor em Portugal. Disponível em <http://www.apdi.pt/APDI/DOUTRINA/sobre%20o%20direito%20do%20consumidor%20em%20portuga-l-EDC n%C2%BA4.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.) A designação da disciplina destaca o sujeito protegido também na Alemanha (Verbraucherschutz). Na França, persiste a nomenclatura equivocada droit de la consommation, assim como na Bélgica e na Itália, no plano legal (Codice del

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é baseado em um modelo de intervenção com características únicas. Tal modelo suplanta um sistema privado no qual haveria uma suposta autorregulação, onde existiria alguma liberdade entre consumidores e fornecedores a princípio entendidos como equalitários. O modelo nacional, em uma direção oposta, se baseia em normas de ordem pública que regulamentam a relação de consumo expressamente privilegiando o consumidor e levando em consideração sua vulnerabilidade.

O marco regulatório de defesa do Consumidor no Brasil foi precedido da criação de uma comissão responsável por desenvolver um anteprojeto para a norma<sup>7</sup>. O anteprojeto do Código se banhou de fontes estrangeiras, em países nos quais a tutela ao consumidor já se consolidara, como Alemanha, França, Espanha e Portugal.<sup>8</sup>O resultado prático foi uma legislação celebrada e reconhecida mundo afora como uma das melhores normas consumeristas do mundo, servindo como parâmetro para criações posteriores.<sup>9</sup>

Dentre todas as formas legislativas existentes, a Constituição Federal de

---

consumo), embora a doutrina trate do diritto del consumatore. Na Espanha prevalece, tanto na lei quanto na doutrina, derecho del consumidor. No direito saxônico de modo geral e no norte-americano fala-se, corretamente, em consumer law. Na nossa vizinhança, prevalece defesa del consumidor. Assim é nas leis da Argentina e do Paraguai. No Uruguai, a lei menciona as relações de consumo.” PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: < [http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 26 out. 2022, p. 18. 183 GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 5.

<sup>7</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 1.

<sup>8</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 49. Destaque-se que, conforme relata Adalberto Pasqualotto, Espanha e Portugal já haviam inserido os direitos do consumidor no rol de direitos constitucionais. PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: < [http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 26 out. 2022, p. 13.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Amanda Flávio de. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – Histórico. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 44, p. 97-105, out./dez. 2002, p. 99.

1988 ao orientar a tutela do consumidor optou pela criação de um Código.<sup>10</sup> Este formato permite, nas palavras de Ada Pellegrini Grinover e Antônio Herman Vasconcellos e Benjamin uma maior coerência e homogeneidade ao ramo do Direito que regula, tornando possível sua autonomia.

Historicamente, o CDC surge em decorrência de lutas por melhores salários e condições trabalhistas, vindo como forma de resposta às demandas populares por um novo tipo de igualdade, a igualdade material, aplicada à um novo ramo do direito privado.<sup>11</sup> De certa forma, a igualdade é o grande objetivo material do Direito do Consumidor, aplicado na prática através da justiça distributiva.<sup>12</sup> Para o autor José Reinaldo de Lima Lopes, para se falar em justiça distributiva dentro do CDC, é necessário que se identifique algo que seja comum para que seja distribuído. Afirma assim que as obrigações (ônus) e os direitos (bônus) são repartidos entre as partes da relação consumerista e que, se por muito tempo os beneficiários foram os fornecedores, o ramo do direito sobre o qual falamos se destina a refazer esta distribuição, mas desta vez, direcionando-a ao consumidor, presumidamente vulnerável.<sup>13</sup>

John Rawls também tem como objeto de estudos a justiça distributiva. Segundo o autor, o principal obstáculo para se implantar a justiça distributiva é a seleção adequada de um sistema social. Para ele, os princípios da justiça distributiva alteram a estrutura básica desse sistema e regulam o modo como as

---

<sup>10</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. A proteção ao consumidor como um direito fundamental. Revista de Direito do Consumidor, vol. 58, abr.-jun. 2006, p. 75- 97 (80).” PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: < [http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 01 out. 2022, p. 29.

<sup>11</sup> MARQUES, Claudia Lima. Introdução ao Direito do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 46-47 e 55.

<sup>12</sup> PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 01 out. 2022, p. 8-9.

<sup>13</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. O aspecto distributivo do direito do consumidor. Revista de Direito do Consumidor, v. 41, p. 140, Jan / 2002, p. 145.

intuições que o integram se conectam internamente. É de extrema necessidade que o sistema se estruture levando em consideração a forma como será realizada a distribuição a fim de que ela não se torne injusta. Os requisitos fundamentais para que isso aconteça são as instituições políticas e jurídicas consideradas ideais para cada modelo.<sup>14</sup> O que, conforme exposto adiante, se torna imprescindível para uma real efetividade do CDC.

De certo modo, é possível que se caracterize a lei de defesa do consumidor como uma norma principiológica que apresenta como consequência a previsão de diversas formas de efetivação de princípios. Essa norma operacionaliza seus princípios através de propostas que vão desde a criação de órgãos estatais até entidades privadas, que partilham do objetivo de defender e reguardar a figura do consumidor através do desenvolvimento de políticas públicas e da organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, visando sempre garantir a participação do Estado nesta defesa. Neste cenário, foram criadas varas, delegacias e promotorias especializadas em defender a figura do consumidor, atuando na solução de litígios e na repressão à infrações penais no universo consumerista, tornando palpável o artigo 5º do CDC. Além disso, a legislação nacional também traz um incentivo aos consumidores para que se organizem e associem em defesa de seus interesses, como uma forma de complemento à toda a estrutura desenhada no papel.

Dentre as demais características do CDC, destaca-se aqui também sua composição em um microssistema cujo principal objetivo é obter uma melhor organização interna, possibilitando a aplicação de suas normas de forma mais efetiva. O CDC também é qualificado por poder ser definido simultaneamente como ramo do direito privado e do direito público; destaca-se ainda a função social do código, visto que nas palavras de Claudia Lima Marques, a estrutura destas normas gera um maior interesse social do que particular<sup>15</sup>; em um último momento, ilumina-se aqui a multidisciplinaridade do Código, considerando-se que o CDC parte de

---

<sup>14</sup> RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 342.

<sup>15</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 46-47 e 55



normas de direito material, mas também abrange o direito processual, tornando possível sua análise sob diversas óticas dentro do Direito.

Ainda âmbito da legislação brasileira, verifica-se que existem dois tipos essenciais de tutela dos direitos do consumidor, a tutela judicial e a tutela administrativa. A tutela judicial se caracteriza como aquela na qual o cidadão se sente lesado como consumidor e solicita uma manifestação jurisdicional de forma que lhe sejam assegurados seus direitos. No Brasil, ao longo dos primeiros anos de vigência do CDC foi possível observar a atuação do Poder Judiciário como dominante entre as duas. Observa-se que a Lei estabelece direitos básicos ao consumidor (artigo 6º, CDC), que possibilitam a tutela de seus interesses, principalmente sob o âmbito processual, onde se destacam o acesso à justiça e a inversão do ônus da prova como meios de facilitação da defesa.<sup>16</sup>

Nesta mesma direção, quando se aborda a tutela administrativa dos direitos do consumidor, verifica-se a sua previsão no CDC em três momentos, (i) a Política Nacional das Relações de Consumo, (ii) as sanções administrativas aplicáveis no caso de infrações, e (iii) a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A PNRC, está prevista nos artigos 4º e 5º do CDC, que também são responsáveis por normatizar seus princípios de regência. Fora da esfera principiológica, temos dentro do CDC as sanções administrativas, abordadas nos artigos 55 e seguintes do Código. Quanto ao SNDC, é possível encontrar sua previsão legal nos artigos 105 e 106 da Lei n. 8.078/90. O primeiro artigo aborda os órgãos e entidades que integram o sistema. Já no artigo seguinte, se estabelece a existência de um órgão federal responsável por coordenar a PNRC e o SNDC, além de atribuir suas competências. Atualmente, a Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon – é o órgão federal que coordena o SNDC e a Política Nacional de Defesa do Consumidor.

### **2.1.2. A PNRC**

A Política Nacional de Relações de Consumo - PNRC, pode ser definida

---

<sup>16</sup> MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor. 2 ed. São Paulo: RT, 2010, p. 450-457.

como uma política pública voltada para a defesa do consumidor e conseqüentemente, das relações de consumo. A PNRC encontra previsão legal nos artigos 4º e 5º do CDC. O primeiro, aborda os objetivos que devem ser perseguidos pelo Poder público com a criação da mesma, bem como os princípios que devem ser observados por este para que se estabeleça a política em si. Já o artigo seguinte, traz os instrumentos capazes de viabilizar a execução fática deste conjunto de normas.

A partir do texto normativo supramencionado, é possível identificarmos na redação expressa do CDC que a atuação do Estado na tutela do consumidor é regida por princípios que a regulam e direcionam. Destaca-se aqui a finalidade estatal de se envolver em assuntos consumeristas de modo a possibilitar a proteção do consumidor e facilitar seu socorro. A PNRC cria uma estrutura voltada para a organização das instituições estatais, desenhada no artigo 4º do CDC e instrumentalizada no artigo 5º da mesma norma, harmonizando assim as relações de consumo.

Ainda dentro a estrutura da PNRC, conforme descrito no Código de Defesa do Consumidor, o Poder judiciário deve assumir um papel natural de resolução de conflitos nos quais se apresentam direitos e interesses da figura do consumidor.<sup>17</sup> Para tornar esta proteção completa, o artigo 5º, em seu inciso IV determina a criação de varas especializadas para a atuação na solução de conflitos consumeristas (artigo 5º, IV, CDC). Entretanto, mesmo com esta disposição expressa, na realidade fática temos que boa parte dos Estados brasileiros não contam com varas e juizados especializados na tutela dos direitos do consumidor, segundo Adalberto Pasqualotto<sup>18</sup>. Ocorre que existe uma grande desvantagem na adoção de órgãos e juizados especializados o que resulta na discussão sobre a competência. Considerando que estamos falando de competência absoluta, caso esta seja questionada, é necessário que haja um longo debate acerca da competência do juízo, o que atrapalha o andamento do processo. Para Adalberto Pasqualotto, o

---

<sup>17</sup> BESSA, Leonardo Roscoe. O consumidor e seus direitos: ao alcance de todos. 3.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 59.

<sup>18</sup> PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009.

ideal neste cenário seria a criação de varas preferenciais.<sup>19</sup>

A PNRC, como um mecanismo complexo, possui diversas ramificações. Ao criar a PNRC, o CDC teve a intenção de que além de todos os órgãos pré-determinados, os consumidores também integrassem a estrutura, por isso, de maneira complementar foi previsto o estímulo à criação e ao desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor, de modo que o Estado pudesse fomentar as instituições, bem como a manutenção e o crescimento de Associações com finalidade relacionada. (artigo 5º, V, CDC).<sup>20</sup>

Compreende-se aqui que o CDC e as normas correlatas que tutelam o direito do consumidor no Brasil de modo a compor um microsistema. É possível observar desde os primeiros artigos do CDC que se trata de um sistema bem integrado e com regras indispensáveis para seu bom funcionamento e efetividade. Este microuniverso é infiltrado por princípios que norteiam a interpretação e a aplicação das normas que o compõe. Especificamente no caso do Direito do Consumidor, alguns princípios merecem destaque como normas que se aplicam à todo o ramo e que permeiam outras áreas do direito. Ilumina-se aqui os princípios da vulnerabilidade, para que se sustente a defesa do consumidor, e o princípio da boa-fé objetiva, no que tange à aplicação dos direitos fundamentais em relações privadas.<sup>21</sup>

### **2.1.3. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor**

---

<sup>19</sup> Nas palavras de Adalberto Pasqualotto: “A mesma inconveniência não se verifica com a criação das varas preferenciais, pois nestas a competência não é exclusiva. As varas preferenciais podem atender em regime de as ações coletivas – não apenas de consumo – distribuindo-se as singulares entre todas as demais. Essa providência especializa os magistrados e não determina problemas de competência.” PASQUALOTTO, Adalberto. *Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça*, n. 9, out./dez. 2009.

<sup>20</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. *Da Política Nacional das Relações de Consumo*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 119-138.

<sup>21</sup> SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. *Aplicação dos Direitos Fundamentais nas relações entre particulares e a boa-fé objetiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, já muito mencionado no presente Trabalho, é responsável por representar a concretização da fórmula prevista para o bom funcionamento do CDC. Para José Maria Othon Sidou, a única forma se de executar a política de defesa do consumidor é com a criação de um órgão público que se responsabilize pelo estímulo, investigação, orientação e representção de assuntos relacionados ao consumidor.<sup>22</sup>O SNDC se encontra previsto nos artigos 105 e 106 do CDC e seu estudo é indispensável para a análise que se busca com o presente trabalho.

### **2.1.3.1. O Sistema**

O SNDC é um sistema voltado exclusivamente para a defesa do consumidor. Aqui, trabalha-se com o pensamento de que há uma finalidade comum em busca de um único resultado, a concretização das normas de defesa do consumidor e sua ampla tutela. Marilena Lazzarine defende o uso de um sistema, uma organização de estrutura institucional, como forma de fortalecimento da política de defesa do consumidor. Segundo a autora, o modelo é adequado por estabelecer objetivos comuns, capazes de proporcionar um “espaço democrático de articulação” dentre as entidades que compõe o agrupamento.<sup>23</sup>

Para que se tenha uma análise efetiva do SNDC, é importante considerarmos alguns aspectos essenciais, como sua estrutura, sua composição, seu funcionamento em geral e, claro, sua efetividade. Conforme já abordado, o SNDC se encontra normatizado pela Lei nº 8.078/90, em seus artigos 105 e 106, responsáveis por estruturar o sistema e suas respectivas competências. A interpretação destes artigos é capaz de nos oferecer noções gerais que são imprescindíveis para a compreensão do SNDC, que de forma reduzida, pode ser abordado como um conjunto de órgãos atuantes na defesa do consumidor de maneira harmônica e sistêmica, coordenado por um órgão federal (artigo 106).

---

<sup>22</sup> OTHON SIDOU, José Maria. *Proteção ao Consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 8-9.

<sup>23</sup> Fala de Marilena no seminário “Sistema Nacional de Defesa do Consumidor” transcrita por Marcelo Gomes Sodré com base nos canais. SODRÉ, Marcelo. *Forma o do Sistema Nacional de defesa do Consumidor*. São Paulo: RT, 2007, p. 262 a 263.

Compõe o SNDC os órgãos e entidades protetores dos interesses do consumidor nas três esferas da federação (artigo 105).

O CDC estabelece que deve existir um órgão federal que seja voltado especificamente para a defesa mencionada acima, e que atue como um coordenador geral das atividades do SNDC e também da PNRC. Atualmente, este órgão é o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE instituído pelo Decreto n. 9.011 de março de 2017 que se insere dentro do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O trabalho de coordenação do CADE perante o sistema, é essencial para seu funcionamento e para que se alcance a efetiva proteção do consumidor, visto que, além de coordenar o SNDC, também cabe ao Conselho a implementação da PNRC, tendo o órgão competências como a de aplicar sanções administrativas no caso de infrações às normas de interesse do consumidor.

As múltiplas competências do CADE relacionadas ao Direito do Consumidor estão elencadas no artigo 106 do CDC, sendo digno de destaque a análise de consultas e denúncias de entidades representativas ou pessoas jurídicas, além da educação, informação e orientação dos consumidores, solicitação de instauração de inquérito à polícia, representação ao Ministério Público e comunicação de infrações aos órgãos competentes, promoção e auxílio à fiscalização e o incentivo à criação de entidades de defesa do consumidor.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> CDC, Art. 106. O Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico (MJ), ou órgão federal que venha substituí-lo, é organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe:

- I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção ao consumidor;
- II - receber, analisar, avaliar e encaminhar consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- III - prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;
- IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor através dos diferentes meios de comunicação;
- V - solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial para a apreciação de delito contra os consumidores, nos termos da legislação vigente;
- VI - representar ao Ministério Público competente para fins de adoção de medidas processuais no âmbito de suas atribuições;

### 2.1.3.2. Composição do SNDC

A base de composição do SNDC pode ser encontrada no artigo 105 do CDC.<sup>25</sup> Neste de modo complementar, o artigo 2º do Decreto n.2.181/1997, com a redação alterada pelo Decreto nº 7.738 de 2012, informa quais são as entidades integrantes do SNDC, sendo estas a Senacon e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor.

Segundo o website do Ministério da Justiça e Segurança Pública, integram o SNDC os Procons, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Delegacias de Defesa do Consumidor, os Juizados Especiais Cíveis e as Organizações Civis de defesa do consumidor, que atuam de forma articulada e integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon).<sup>26</sup> Para o presente estudo, far-se-á uma breve análise dos principais órgãos e entidades do Estado que se responsabilizam pela defesa do consumidor em território nacional.

Em primeiro lugar, coloca-se em destaque o órgão alvo da presente pesquisa, o Procon. Os Procons são órgãos essencialmente voltados para a defesa do

---

VII - levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violarem os interesses difusos, coletivos, ou individuais dos consumidores;

VIII - solicitar o concurso de órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, bem como auxiliar a fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de bens e serviços;

IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a formação de entidades de defesa do consumidor pela população e pelos órgãos públicos estaduais e municipais;

X - (Vetado).

XI - (Vetado).

XII - (Vetado)

XIII - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.

<sup>25</sup> CDC, art. 105. Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor.

<sup>26</sup> Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Disponível em: < [https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/consumidor/sistema-nacional-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Defesa%20do%20Consumidor%20\(SNDC\)%20est%C3%A1%20regulamentado,consumidor%2C%20que%20atuam%20de%20forma](https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/consumidor/sistema-nacional-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Defesa%20do%20Consumidor%20(SNDC)%20est%C3%A1%20regulamentado,consumidor%2C%20que%20atuam%20de%20forma)>. Acesso em: 26 set. 2022

consumidor, atuantes no âmbito federativo ao que lhes compete. Seu principal trabalho é a defesa direta dos direitos do consumidor, promovendo a operacionalização da PNRC através da coleta de dados e da alimentação de cadastros nacionais de demandas consumeristas. O autor Leonardo Roscoe Bessa explica que também compete ao Procon a aplicação de sanções administrativas àqueles que pratiquem violações às normas do CDC e a qualquer outra norma que vise a proteção e o interesse do direito do consumidor. Em seu manual, o autor ainda explica que, bem como qualquer outro órgão o Procon tem a competência para o ingresso de ação coletiva visando defender os interesses coletivos *latu sensu* do consumidor.<sup>27</sup>

A defensoria pública é responsável por dar início às ações em defesa dos vulneráveis e hipossuficientes, e atende consumidores que estejam diante de um conflito de consumo mas que não podem arcar com as despesas de um advogado. Além disso, a defensoria também atua na defesa de consumidores na esfera administrativa e na tutela coletiva.<sup>28</sup>

Já Delegacia de Defesa do Consumidor – DECON, existe para que promova a investigação, prevenção e repressão imediata de crimes contra as relações de consumo. As varas especializadas seguem na mesma linha de atuação, sendo específica para a repressão e punição de crimes que ferem as relações de consumo.

Dentro do sistema, temos ainda as entidades privadas ou associações civis de defesa do consumidor. Faz parte dos deveres do Estado o estímulo à formação e a manutenção destas entidades. Leonardo Roscoe Bessa explica que tais associações funcionam como instrumentos dos quais a sociedade civil faz uso para

---

<sup>27</sup> BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 10. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 372-375.

<sup>28</sup> BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 369-371.

que participe ativamente da tutela do direito do consumidor.<sup>29</sup>

Compreende-se aqui que a harmonia entre os órgãos que compõe o SNDC é essencial para seu bom funcionamento, independente dos órgãos que de fato integram o sistema. Ou seja, o mais importante aqui é o trabalho em conjunto e não os indivíduos que compõe o SNDC. É neste sentido que o autor Vitor Morais de Andrade afirma ser genérica a composição do SNDC oferecida pelo CDC, e que por isso, não se pode concluir com certeza quais órgãos devem ou não pertencer ao Sistema.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. *In*: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 380-383.

<sup>30</sup> ANDRADE, Vitor Morais de. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 118.



### **3. PROGRAMA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON**

Até o momento, foram demonstradas as premissas que servirão de base para o estudo que se pretende fazer. Verificou-se que, ainda que haja previsão constitucional e infralegal do direito do consumidor, a esperada efetividade no cenário estabelecido e redução dos danos sofridos por consumidores pode se tornar questionável quando avaliada na prática. O SNDC, é uma estrutura desenvolvida no formato de um sistema com o objetivo de que se tenha maior estabilidade, entretanto não é tão bem sucedido quanto se esperava quando de sua criação, considerando o crescente número de incidentes consumeristas que são registrados anualmente em todos os estados da Federação.

Entretanto, compreende-se que, resguardada a importância da criação e popularização do SNDC e do CDC em si, além das demais normas que cobrem a defesa do consumidor em âmbito nacional, é indispensável reconhecer que qualquer declaração de direitos, independentemente de sua natureza, não se justifica se desacompanhada de políticas que possibilitem sua efetivação. É neste sentido que Norberto Bobbio afirma que “o problema fundamental dos direitos do homem, hoje, não é tanto de justificá-los, mas o de protegê-los”<sup>31</sup>, levando-nos a compreensão de que a intervenção do Estado necessita ir além da positivação de direitos, exigindo a efetivação das garantias para além do papel.

É nesta ponta que se encontra o PROCON, um dos principais responsáveis pela efetivação da tutela dos interesses dos consumidores no ordenamento jurídico brasileiro. Os PROCONS se consolidam como política de proteção e efetivação dos direitos do consumidor dentro de um contexto no qual o Estado passa a sobrevir através de uma atuação ativa. Conforme tratado anteriormente, são órgãos que compõe a administração direta dos Poderes Executivos Estaduais e Municipais e que se consagram na proteção dos interesses individuais e coletivos dos consumidores.

#### **3.1. A atuação do PROCON na prática**

---

<sup>31</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 42.

A função dos PROCONS na realidade brasileira vai além da esfera da necessidade de que se justifiquem os direitos dos consumidores, seja em uma análise individual ou coletiva. Tem-se aqui uma representação fática da superação da mera declaração de direitos e a inauguração de esforços para efetivá-los. Os órgãos que defendem e protegem o consumidor de um modo geral são criados para tornar sólida a tarefa do Estado de proteger a figura do consumidor, seja fiscalizando as relações de consumo ou solucionando os conflitos individuais e coletivos. O papel do PROCON em resumo, é facilitar o acesso à justiça e concretizar os objetivos da legislação consumerista.

A existência dos PROCONS precede até mesmo a vigência do CDC. O primeiro Procon foi criado na cidade de São Paulo, com o objetivo de tutelar o direito de consumidores que até o momento se encontravam longe de uma proteção estatal mais específica. Segundo as autoras Ana Paula Maria Araújo e Maria Lírida Calou, foi no ano de 1975 que o governo de São Paulo, através da Secretaria de Negócios Metropolitanos e da Secretaria de Planejamento, iniciou pesquisas com o objetivo de institucionalizar um Sistema de Proteção do Consumidor.<sup>32</sup> O método de estudo utilizado foi uma análise direcionada às diferentes legislações que regulamentavam as relações de consumo e um estudo sobre a possibilidade de criação de um sistema que amparasse junto ao Poder Executivo a classe dos consumidores.

Para esta análise, foram escolhidas temáticas como saúde pública, contratos, alimentação, sistemática de vendas e publicidade. Foi esta busca que projetou, inicialmente, a atuação do Procon-SP em questões coletivas, através de associações de consumidores, e na criação de políticas públicas direcionadas para a relação de consumo. Contudo, a criação do órgão levou os cidadãos paulistas a buscarem a instituição para a solução de problemas individuais, o que resultou na transformação do funcionamento da instituição, levando-a a atuar

---

<sup>32</sup> GOMES, Ana Paula Maria Araújo; MENDONÇA, Maria Lírida Calou Araújo e. A tutela administrativa do consumidor pelo Procon e as perspectivas do Projeto de Lei 5.196/2013. *Revista de Direito do Consumidor*. vol. 107. ano 25. p. 343-360. São Paulo: Ed. RT, set.-out. 2016

principalmente no intermédio de conflitos particulares.<sup>33</sup> A fundação foi a frente de seu tempo ao realizar atos como a municipalização do atendimentos, fiscalizações, pesquisas sobre a temática e ao promover a educação voltada para o consumo (MIYAZAKI; FORNAZARO, 2015).

A partir do início da vigência do CDC, os PROCONS ganharam uma maior autonomia para tutelar os interesses coletivos e individuais dos consumidores, adquirindo poderes que lhes foram delegados para fiscalizar as relações de consumo e punir fornecedores que ignorassem as diretrizes do CDC, resultando em um verdadeiro poder de polícia, além da possibilidade de propor ações coletivas e outros instrumentos de tutela já mencionados no presente estudo.

Os PROCONS podem ter seu funcionamento em nível estadual, como é o caso da Fundação Procon-SP, ou em nível municipal,<sup>34</sup> veiculados às prefeituras ou ainda, em parceria com o Procon estadual. O órgão funciona como uma *porta de entrada* para o acesso à justiça em relações consumeristas, através do qual consumidores podem tanto realizar questionamentos sobre seus direitos, quanto buscar a solução de conflitos com fornecedores.

---

<sup>33</sup> Estado de São Paulo foi o pioneiro na formulação de políticas estaduais de proteção do consumidor, tendo criado em 1976 o primeiro PROCON do Brasil: “No Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor coube ao Grupo Executivo – Procon, atuar de forma coletiva, visando informar e orientar o consumidor, por meio de programas específicos que incluíam pesquisas e estudos relacionados à conjuntura econômica brasileira. Também receberia e encaminharia reclamações e sugestões apresentadas por entidades de classe e representativas da população.” (PROCON/SP. **Memória do PROCON**. Disponível em <<http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=1131>>. Acesso em: 26 out. 2022). Como já dito anteriormente, a preocupação dos Governos Estaduais e Municipais na implementação de políticas de defesa dos consumidores é anterior ao CDC, a exemplo das iniciativas de criação de Coordenações temáticas no Paraná, Rio Grande do Sul e em São Paulo, na década de 70 e 80 (SODRÉ, Marcelo Gomes. **Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor**. São Paulo: RT, 2007, p. 131).

<sup>34</sup> FERRES, Dionisio Moreno. A municipalização da proteção e defesa do consumidor como política pública de desenvolvimento democrático, econômico e social. Tutela administrativa do consumidor: atuação dos Procons, legislação, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2015.

A instituição, conforme já mencionado, busca proteger a parte vulnerável da relação de consumo, executando as determinações oferecidas pelo CDC e pela legislação esparsa nos casos de conflito. Uma das principais vias de solução adotadas pelo órgão é a conciliação entre particulares. As audiências de conciliação feitas pelos PROCONs, são hoje uma das principais ferramentas do acesso à justiça para consumidores. Considerando que não existem custos para o cidadão e que o processo é mais célere do que ir ao judiciário de fato, existe um enorme aproveitamento destas audiências, elevando os níveis de satisfação da comunidade com a instituição e a procura por eles no surgimento de conflitos.

No ano de 2020, o PROCON/SP realizou cerca de 758.456 atendimentos, divididos entre atendimentos presenciais e à distância, devido à Pandemia da Covid-19, que resultou em um aumento expressivo no número de atendimentos em geral e à distância, conforme evidenciado no quadro abaixo:

Mês	Atendimento Presencial	Atendimento à Distância	Totais
jan	7.673	33.522	<b>41.195</b>
fev	6.510	25.734	<b>32.244</b>
mar	4.727	41.695	<b>46.422</b>
abr	-	49.040	<b>49.040</b>
mai	-	57.929	<b>57.929</b>
jun	-	81.784	<b>81.784</b>
jul	-	121.759	<b>121.759</b>
ago	42	86.554	<b>86.596</b>
set	236	66.914	<b>67.150</b>
out	593	54.038	<b>54.631</b>
nov	976	56.127	<b>57.103</b>
dez	936	61.667	<b>62.603</b>
<b>2020</b>	<b>21.693</b>	<b>736.763</b>	<b>758.456</b>

Cadastro de Reclamações Fundamentadas do PROCON/SP. <sup>35</sup>

<sup>35</sup> PROCON/SP. Cadastro de Reclamações Fundamentadas. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/pdf/cadastro2007.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2022.

O volume, apesar de no estado mais populoso do Brasil, também é considerável nas demais entidades da federação, entretanto, a capacidade de resolução de conflitos do órgão é alta, conforme evidenciado pelo relatório emitido no ano de 2007 pelo PROCON-MT, que evidencia a resolução de cerca de 87% dos conflitos levados ao órgão antes mesmo de se tornarem audiências de conciliação.<sup>36</sup>

Apesar de antigo, o relatório reflete a maneira com a qual os PROCONS conduzem o atendimento de indivíduos e torna claro que o órgão é muito além de um mero fiscalizador das relações de consumo, se tornando um guardião das normas regulamentadoras destas relações, empenhando-se na satisfação dos interesses do consumidor, ainda que por práticas meramente informativas ou conciliatórias.

Em que pese o órgão possua bons índices de soluções para conflitos, e ao passo em que se presencia no Brasil um crescente engajamento do PROCON na difusão de conhecimento sobre a legislação consumerista, estes não são seus únicos braços, sendo destaque também a função de autoridade administrativa do órgão, conferida pelo Código de Defesa do Consumidor, que possibilita a imposição de penalidades ante a quebra das normas nele estabelecidas.

### **3.1.1. A fiscalização do Procon**

O Procon é como órgão que compõe o SNDC, tem dentre seus objetivos a aproximação com as causas que envolvem todo o cosmos do consumo, procurando efetivar projetos e práticas que assegurem de maneira direta ou não, um equilíbrio entre as partes durante todos os momentos da vida de um contrato. As práticas de fiscalização são uma ponta significativa na atuação dos Procons, considerando a aplicação de sanções que ajudam a modificar e limitar comportamentos abusivos de fornecedores.

A instituição compõe dentro do SNDC uma rede de atendimento no que diz respeito a proteção da parte vulnerável na relação de consumo, exercendo uma

---

<sup>36</sup> SEFAZ-MT. Procon Estadual resolve 84% das reclamações antes de passar pelas audiências. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/procon-estadual-resolve-84-das-reclamacoes-antes-de-passar-pelas-audiencias>. Acesso em: 08 out. 2022

atividade de fiscalização que controla e limita de modo a garantir que os bens e serviços disponíveis no mercado nacional estejam de acordo com a preservação de princípios como o da vida, da saúde, da segurança e do bem-estar do consumidor. Além disso, também ajuda a garantir que ao colocar algo no mercado, todas as informações sobre a oferta estejam disponíveis para a sociedade que irá consumerista.

Além de todas estas funções, o Procon também desempenha o papel de autoridade administrativa, através da atribuição do o Código de Defesa do Consumidor lhe dá de poder impor penalidades ante as inadimplências dos fornecedores relacionadas a legislação de proteção do consumidor.

O autor Zelmo Denari (2005) reparte didaticamente as modalidades de sanções administrativas em três categorias essenciais: (i) sanções pecuniárias refletidas no formato das multas, via de regra aplicadas em face de um inadimplemento das obrigações de consumo; (ii) sanções objetivas, descritas como aquelas que envolvem bens ou serviços postos à disposição no mercado de consumo, integram esta modalidade a apreensão, inutilização, proibição de fabricação, cassação do registro ou mesmo a suspensão do fornecimento; e por último (iii) sanções subjetivas, agrupamento que aborda à atividade empresarial ou estatal dos fornecedores e alcança as penalidades como a suspensão temporária da atividade, a interdição total ou parcial de estabelecimentos, a cassação de licença do estabelecimento ou de atividade, a intervenção administrativa e a imposição de contrapropaganda.

O Decreto nº 2.181 de 1997, aborda em seu escopo a possibilidade de instituições que pertençam a Administração Pública e que tenham sido criadas com o objetivo de proteger e defender o consumidor, fiscalizem as relações de consumo, bem como processem reclamações fundamentadas, elaborem, coordenem, planejem, fundamentem e executem as políticas do SNDC, além de aplicarem as sanções administrativas que constam no Código de Defesa do Consumidor.

## 4. AS MULTAS NO SNDC

### 4.1. Das Sanções Administrativas

O Decreto nº 2.181/1997, que trata da organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, estabelece normas gerais para a aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078/1990. Em seu artigo 18<sup>37</sup>, o Decreto declara que a não observância das normas de defesa do consumidor será considerada como prática infrativa e sujeitará o fornecedor às penalidades previstas nos seus incisos.

Como penalidade administrativa, entende-se “a direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, a ser imposta no exercício da função administrativa, em virtude de um comportamento juridicamente proibido, comissivo ou omissivo” (FERREIRA, 2001, p. 34).

Desta forma, a partir da ocorrência de uma violação à uma norma de conduta que demande a aplicação de uma medida repressiva em sua consequência, estaremos diante de uma situação que resulta na instauração de um processo administrativo que, respeitando o devido processo legal pode impor uma restrição de direito, de caráter repressivo. Assim, compreende-se que a aplicação de uma sanção administrativa não consiste em uma liberdade da Administração Pública, mas sim de uma competência vinculada, que deve ocorrer após a constatação de um ilícito descrito em lei e apenas após o devido processo legal. (MELLO, 2007, p. 71);

O desrespeito às normas nacionais que versam sobre o direito do consumidor por parte de fornecedores afeta toda a sociedade, instaurando certa insegurança nas relações de consumo e prejudicando o bem-estar geral. É por este motivo que a função social do contrato, bem como a da empresa deixam de ser consagradas, ferindo inclusive os princípios constitucionalmente estabelecidos.

---

<sup>37</sup> “Decreto Nº 2.181 de 1997. Art. 18. A inobservância das normas contidas na Lei nº 8.078, de 1990, e das demais normas de defesa do consumidor constituirá prática infrativa e sujeitará o fornecedor às seguintes penalidades, que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, inclusive de forma cautelar, antecedente ou incidente no processo administrativo, sem prejuízo das de natureza cível, penal e das definidas em normas específicas: I - multa; II - apreensão do produto; III - inutilização do produto; IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente; V - proibição de fabricação do produto; VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviços; VII - suspensão temporária de atividade; VIII - revogação de concessão ou permissão de uso; IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; XI - intervenção administrativa; XII - imposição de contrapropaganda.”

*Assim como a propriedade, a posse e o contrato, a empresa também deve cumprir uma função social. A empresa, sem sombra de dúvidas possui uma relevante função social uma vez que é responsável pela promoção da produção e circulação de bens e serviços no mercado, pela geração de riquezas, renda, empregos, pelo pagamento de tributos aos cofres públicos, enfim, por contribuir para o desenvolvimento econômico, social e cultural da comunidade na qual encontra-se inserida. Para tanto, o empresário, ao organizar suas atividades empresariais, deverá respeitar as diversas normas jurídicas que regulamentam a utilização dos fatores de produção, tais como as normas trabalhistas, urbanísticas, ambientais, concorrenciais, consumeristas, protetivas dos direitos autorais, dentre inúmeras outras. (FIUZA; MARTINS, 2014, p. 8)*

Ainda que concordemos como o fato de que o principal motivo de existência da empresa seja a obtenção de lucro, é importante que esta finalidade esteja sempre vinculada a função social da empresa, de modo que,

*A simples dissociação entre propriedade, lucro e responsabilidades pelos impactos da atividade empresarial não pode ser aceita pelos stakeholders (trabalhadores, consumidores, ambientalistas, investidores, concorrentes e organismos internacionais) como forma de maximizar os lucros e socializar as perdas. O poder do setor empresarial reforça as exigências decorrentes da função social e da assunção de responsabilidades, e justifica tratar-se da propriedade acionária como uma propriedade-poder que deve ser exercida em benefício de toda a coletividade. (DE BORTOLI, 2008, p. 187)*

Foi com a intenção de desestimular a ocorrência de infrações no direito do consumidor que a figura do legislador nacional compreendeu como necessário estabelecer no CDC as penas aplicáveis nas hipóteses de violação às normas ali descritas.

Dentre as sanções administrativas do Direito do Consumidor, o CDC estabelece como possíveis além da multa, a apreensão do produto, inutilização do produto, cassação do registro do produto junto ao órgão competente, proibição de fabricação do produto, suspensão de fornecimento de produtos ou serviço, suspensão temporária de atividade, revogação de concessão ou permissão de uso, cassação de licença do estabelecimento ou de atividade, interdição, total ou



parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade, intervenção administrativa e imposição de contrapropaganda.

O parágrafo único do artigo 56 do CDC<sup>38</sup> ainda estabelece que as sanções previstas nos incisos desse mesmo artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no contexto de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, até mesmo por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

#### **4.2. Da Aplicação de Multas pelo Procon**

Considerando que o Procon possui uma finalidade direta e expressa de resguardar o hipossuficiente, além do fato de que foi criado para atuar em instâncias estaduais e municipais, é possível que realize atividades de fiscalização e impetração de sanções pelo descumprimento de previsões normativas, exercitando seu poder de polícia. Para o autor Álvaro Lazzari (2012, p. 1.142):

“Todos os demais órgãos públicos da Administração direta ou autárquica, federais, estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, que integrem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, embora não sejam órgãos policiais como as referidas Polícias, Civil e Militar, na esfera de suas competências, que são vinculantes como já focalizado, tem o necessário Poder de Polícia, tem capacidade de fiscalização, em menor ou maior grau, pois, a Política Nacional de Relações de Consumo, também, lhes exige o princípio da coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criação industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores (art. 4.º, VI, do CDC)”.

Na prática, temos que os atos de fiscalização praticados pelo Procon ajudam a estabelecer uma qualidade e principalmente, na segurança e na fabricação quando da disponibilização de produtos e serviços, resguardando a saúde e integridade do cidadão, seja ele um consumidor direto ou indireto. Além desta atuação direta na defesa da vida e do bem-estar, o órgão também torna efetivos princípios como

---

<sup>38</sup> “LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990. Art. 56 Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas: (...)Parágrafo único. 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.”.

o da confiança e o da boa-fé ao preservar informações que são disponibilizadas no enunciado de ofertas e em propagandas enganosas ou abusivas, preservando ainda o consumidor de práticas e contratos abusivos.

Mediante o descumprimento de normas de proteção ao consumo, a legislação nacional traz como possibilidade de responsabilização as sanções administrativas em três formas de aplicação, sendo elas: (i) sanções pecuniárias; (ii) sanções de caráter objetivo que incidem sobre o bem; e (iii) sanções de natureza subjetiva, que afetam a atividade do fornecedor em si.

Em resumo, entende-se que, ao infringir as regulamentações que protegem o consumidor, a parte infratora sujeita-se não apenas a multas, mas também a inutilização ou apreensão dos produtos, cassação do registro do produto ou proibição de fabricação do mesmo, suspensão do fornecimento ou da atividade, revogação da concessão ou permissão para uso, cassação da licença do estabelecimento ou da realização da atividade, intervenção administrativa ou até mesmo a imposição de contrapropaganda, nos termos do artigo nº 56 da Lei 8.078 de 1990. Mesmo dentre todas estas medidas, a que mais chama atenção no ciclo econômico nacional é a de natureza pecuniária. Para definir o valor que deve ser pago pelo infrator, o agente que aplica a sanção deve limitá-la considerando a gravidade do ato de infração, bem como a vantagem adquirida e as condições econômicas do fornecedor.

Nos termos do Manual de Direito do Consumidor elaborado pelo autor Ricardo Morishita Wada<sup>39</sup>:

“As sanções administrativas representam uma das facetas da atuação dos órgãos administrativos de proteção e defesa do consumidor (Procons e DPDC), que vem ganhando relevância com um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor cada vez mais fortalecido e integrado.

Genericamente tais sanções representam todas as reprimendas impostas pela Administração Pública (Procons e DPDC) àquele fornecedor que se comportou de uma forma contrária ao que está disciplinado no Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Serve para compensar as consequências danosas do ato ilícito e também para desestimular a repetição de tal comportamento por parte dos fornecedores”.

---

<sup>39</sup> WADA, Ricardo Morishita. (Coord.) **Manual de Direito do Consumidor**. 3. Ed. Brasília. SDE/DPC, 2010, p.30.

Após finalizado todo o processo e instaurada a multa, o valor arrecadado é revertido para o fundo monetário do qual trata a Lei 7.347 de 1985, e seus valores serão repartidos de modo a serem distribuídos entre União, Estado e Municípios. O órgão que mais aplica estas sanções administrativas, sem dúvidas, é o Procon, exercendo seu poder de polícia.

A fiscalização em si compõe uma forma de policiamento administrativo, averiguando para atestar se há de fato um cumprimento efetivo das ordens de polícia, ou se existe algum tipo de abuso no uso dos bens e nas atividades de caráter privado. Dentro de uma relação de consumo, tal iniciativa torna possível que se repreenda condutas abusivas de fornecedores, principalmente através de denúncias de consumidores ou outros interessados. Apesar de todos os órgãos administrativos que compõe o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor serem autorizados a exercer as atividades de polícia administrativa, estes não são considerados órgãos policiais. Destaca-se ainda que a aplicação das multas e demais sanções administrativas deve sempre respeitar o procedimento administrativo, que garante a igualdade entre os administrados, além de princípios como o do devido processo legal, da publicidade, do contraditório, e da ampla defesa, além de ser essencial que haja uma decisão motivada (LAZZARINI, 2012).

#### **4.3. Da Competência**

Na jurisprudência e na rotina dos Procons, muito se questiona sobre a possibilidade de aplicação de multas pelo órgão durante seu ofício de fiscalização, a preocupação se baseia no medo de que, no exercício da mesma função realizada por agências reguladoras em suas atividades típicas, o órgão incorra em *bis in idem* sobre os fornecedores autuados. Todavia, tal angústia não prospera se analisada de perto, visto que o Procon baseia boa parte de suas ações no critério individual da infração, buscando sempre efetivar a proteção do cidadão vulnerável, no passo em que as agências reguladoras efetivam suas atividades de modo a tutelar toda uma coletividade, checando sempre se o fornecedor está cumprindo as normas regulamentares previamente estabelecidas. Por óbvio, ambos possuem finalidades diferentes, de forma que caso um determinado fornecedor seja autuado tanto pelo Procon quanto por uma agência reguladora, as motivações das sanções expressas nas decisões certamente serão distintas.

Vanessa Vilarino Louraza (2013) destaca em seu texto “Atividade fiscalizatória do Procon: balizas a serem advertidas”, publicado na Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo que o Procon deve realizar, durante sua fiscalização, os exercícios de polícia administrativa das relações de consumo, evitando sempre adentrar no espaço que é reservado às atribuições de outros órgãos com encargos bastante semelhantes. Em resumo, para a autora é responsabilidade do Procon

ter a diligência e evitar as fiscalizações de temas que não são de sua competência. Além disso, durante a aplicação de todas as sanções é de extrema importância que se vise sempre o sistema econômico vigente visando não onerar em excesso a figura do fornecedor.

Nesta mesma linha e com relação à possibilidade de aplicação de multas pelo Procon, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou pela competência dessa instituição para lavrar a sanção, chegando à conclusão de que as atividades que as agências reguladoras exercem não excluem as atividades do Procon, conforme pode ser evidenciado pelas decisões transcritas logo abaixo:

“Processual civil e administrativo. Agravo Regimental no Recurso Especial. Execução fiscal. Multa. Procon. Falta de prequestionamento. Incidência das Súmulas 282 e 356 do STF. *Competência do Procon para lavrar auto de infração. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC. Possibilidade. Proporcionalidade da multa. Matéria fático-probatória. Súmula 7/STJ. Dissídio jurisprudencial não configurado e óbices que inviabilizam o seguimento do nobre apelo também pela alínea c do permissivo constitucional.*

*(...) 2. A atividade fiscalizadora e normativa das agências reguladoras não exclui a atuação de outros órgãos federais, municipais, estaduais ou do Distrito Federal, como é o caso dos Procon's ou da própria Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, por meio de seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, que podem fiscalizar, apenas, qualquer pessoa física ou jurídica que se enquadre como fornecedora na relação de consumo, nos termos do art.3.º e §§ do Código de Defesa do Consumidor.*

Precedentes: RMS 24.921/BA, rel. Min. Denise Arruda, 1.ª T., DJe 12.11.2008; REsp 26.397/BA, rel. Min. Humberto Martins, 2.ª T., DJ 11.04.2008; REsp 25.065/BA, rel. Min. Francisco Falcão, 1.ª T., DJ 05.05.2008.”.

3. No que tange ao valor da multa aplicada pelo Procon, verifica-se dos autos que o Tribunal *a quo* decidiu a questão a partir de argumentos de natureza eminentemente fática, concluindo que o valor da multa foi

fixado dentro dos limites da razoabilidade. (...)” (AgRg no REsp 1081366/RJ, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1.ª T., j. 05.06.2012, DJe 12.06.2012) (grifo nosso)

No que diz respeito ao julgamento acima transcrito, é possível observar que todos os ministros votaram de maneira unânime negando provimento ao Agravo Regimental. No meio de toda a argumentação que foi externada, destaca-se aqui o questionamento sobre a possibilidade de o Procon lavrar ou não auto de infração. Segundo o relator Ministro Benedito Gonçalves, toda e qualquer prestação de serviços ou fornecimento de produtos dentro do mercado consumidor, resulta em uma relação de consumo. É nesta linha que os órgãos de proteção e defesa do consumidor possuem competência absoluta para fiscalizar práticas de consumo, sendo plenamente possível a aplicação de sanções quando do não cumprimento de direitos básicos da figura vulnerável, como bem exemplificado pelo caso julgado pelo Tribunal. Foi à vista disso que a empresa atuada ao mesmo tempo pelo Procon e pela agência reguladora em face de irregularidades apresentadas na linha telefônica, infringindo determinações de ambos os órgãos. A ação conjunta se torna possível sem que haja *bis in idem* visto que, conforme já mencionado, a atividade das agências reguladoras não exclui o desempenho de outros órgãos, sejam eles componentes das esferas federais, municipais, estaduais ou mesmo do Distrito Federal.

“Administrativo. Poder de polícia. Aplicação de multa pelo Procon à empresa pública federal. Possibilidade. 1. A proteção da relação de consumo pode e deve ser feita pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC – conforme dispõem os arts. 4.º e 5.º do CDC, e é de competência do Procon a fiscalização das operações, inclusive financeiras, no tocante às relações de consumo com seus clientes, por incidir o referido diploma legal. 2. Recurso especial não provido. (REsp 1103826/RN, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2.ª T., j. 23.06.2009, DJe 06.08.2009)”.

Dentro da mesma linha de pensamento, a objeção transcrita acima, apresentada no Recurso Especial traz um questionamento sobre a possibilidade de o Procon estadual multar uma empresa pública federal. Em sua defesa, a referida empresa alegou que a atribuição de aplicação de multas seria inerente ao Banco Central do Brasil. Contudo, o relator Ministro Mauro Campbell Marques entendeu que a proteção da relação de consumo é exercida estritamente pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e o Procon, como parte deste, possui a competência fiscalizadora, inclusive no que diz respeito a operações financeiras, tornando a penalidade plenamente válida. O relator compreendeu por negar provimento ao Recurso, tendo seu entendimento sido seguido pelos demais Ministros da 2ª Turma da Corte Superior.

Através dos julgados aqui trabalhados, é possível constatar que há, por parte do Procon, uma plena capacidade de fiscalizar e multar. Entretanto, no que diz respeito às demais sanções constantes do art. 56 do CDC, considerando que incidir sobre produtos, serviços ou mesmo sobre o próprio funcionamento da pessoa jurídica, entende-se que deverão ser geradas pelas Agências Reguladoras logo no ato de fiscalização ou até mesmo pelos Estados ou Municípios em suas concessões ou permissões de alvarás de funcionamento.

Com base nessa análise, compreende-se que, transformar o Procon em um órgão de normatização, fiscalização, instrução e julgamento em diversas áreas pode resultar em uma ampliação sem parâmetros de suas prerrogativas terminar na sua transcendência para patamares superiores àqueles que ocupam os Órgãos Reguladores e outros Órgãos Públicos, uma possibilidade irrazoável, sem proporção ou legalidade.

Em suma, entende-se pelo presente capítulo que a sanção administrativa que detém maior compatibilidade com o exercício das funções do Procon é a penalidade de multa. Quando falamos nas demais sanções é mais interessante que se pense em outras entidades aptas ao exercício de fiscalização como as Agências Reguladoras, ou as instituições da União, Estado e Município que são próprias para a atividade de inspeção e controle da produção e dos bens e serviços.

#### **4.4. Da Dosimetria da Pena**

A dosimetria nas penas de multa estabelecidas pelo Procon é uma grande fonte de questionamento tanto de operadores do direito quanto dos próprios fornecedores. É comum que as dúvidas a respeito da medida de aplicação de tais sanções se torne ainda maior quando há pela imprensa a publicação de notícias que tratam de multas com valores astronômicos<sup>40</sup>, mas sem abordar dados técnicos de dosimetria que expliquem como se chegou àquele valor em específico.

Entretanto, realizando um estudo mais esclarecedor sobre a temática, verifica-se que ao desempenhar suas funções e verificar violações aos direitos dos consumidores e instaurar processo administrativo sancionatório, o Procon tem em suas determinações a obrigação de observar princípios como os do contraditório, da ampla defesa, da razoabilidade e sobretudo, da proporcionalidade.

---

<sup>40</sup> ALECRIM, Emerson. PROCON MULTA APPLE EM R\$ 12 MILHÕES POR IPHONE SEM CARREGADOR: Procon-RJ multa Apple por iPhone 12 sem carregador; órgão também notificou empresa sobre o acessório no iPhone 13 e no futuro iPhone 14. São Paulo, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/2022/08/25/procon-multa-apple-em-r-12-milhoes-por-iphone-sem-carregador/>. Acesso em: 15 out. 2022.

É em linha com os princípios supracitados que na grande maioria das vezes as penas especificadas dentro do sistema de proteção ao consumidor são estabelecidas a partir de critérios de absoluta objetividade, levando em consideração o porte econômico do fornecedor (PE) – determinado em razão da média mensal de Receita Bruta -, a receita bruta do mesmo (REC), o enquadramento da infração na classificação por gravidade (NAT) e a vantagem econômica auferida ou não com aquela infração (VAN), de modo que podemos visualizar o cálculo com a seguinte fórmula<sup>41</sup>:

$$\text{PE} + (\text{REC} \cdot 0,01) \cdot (\text{NAT}) \cdot (\text{VAN}) = \text{PENA BASE}$$

Alguns municípios, ao legislarem sobre os critérios objetivos de dosimetria da pena de multa, determinam ainda que a Receita Bruta deve ser informada pelo próprio fornecedor e devidamente comprovada através da apresentação de documentação correspondente, como é o caso do município de Londrina - PA, que trata do tema no art. 11 do Decreto 436/2007.<sup>42</sup>

Após efetuado o cálculo da pena base, seja este baseado na fórmula acima ou não, cumpre ao órgão julgador verificar a existência de agravantes ou atenuantes, circunstâncias que após avaliadas podem reduzir ou aumentar o valor da pena a ser aplicada, tal qual ocorre no processo penal.

Nos termos do artigo 25 do Decreto Federal nº 2.181/97<sup>43</sup>, as circunstâncias que atenuam a pena, caso presentes, resultam em uma redução da pena base

---

<sup>41</sup> PINHEIRO, Tatiane Boneto; SILVA, Rodrigo Brum. Como o PROCON estabelece o valor da multa? (dosimetria da pena de multa). Revista Jurídica da UniFil, [S.l.], v. 12, n. 12, p. 129-136, jan. 2019. ISSN 2674-7251. Disponível em: <<http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/737>>. Acesso em: 18 out. 2022.

<sup>42</sup> Art. 11. A condição econômica do infrator será aferida pela média mensal de sua receita bruta, apurada preferencialmente com base nos 3 (três) meses anteriores à data da lavratura do auto de infração. §1º A receita média mensal deverá ser informada pelo fornecedor em sua manifestação, por ocasião da notificação do registro de reclamação contra si, ou junto da apresentação de defesa no processo administrativo sancionatório, mediante comprovação por documento hábil, assim considerados: I – Guia de Informação e Apuração de ICMS – GIA ou documento oficial equivalente; II – Declaração de Arrecadação do ISS ou documento oficial equivalente, ou, ainda, na falta destes, Certidão Narrativa emitida pela Secretaria Municipal de Fazenda na qual constem os recolhimentos do ISS nos últimos 3 (três) meses, acompanhado do enquadramento fiscal e alíquota aplicada no período; III – Demonstrativo de Resultado do Exercício – DRE; IV – Declaração de Imposto de Renda; V – Documento de Arrecadação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Micro Empresas e das Empresas de Pequeno Porte – DARF SIMPLES; VI – outros documentos, contábeis ou fiscais, desde que oficialmente reconhecidos ou de emissão obrigatória.

<sup>43</sup> Art. 25. Consideram-se circunstâncias atenuantes:

I - a ação do infrator não ter sido fundamental para a consecução do fato; II - ser o infrator primário; III - ter o infrator adotado as providências pertinentes para minimizar ou de imediato reparar os efeitos do ato lesivo IV - a confissão do infrator; V - a participação regular do infrator em projetos e ações de capacitação e treinamento oferecidos pelos órgãos integrantes do SNDC; e VI - ter o fornecedor aderido à plataforma Consumidor.gov.br, de que trata o Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015.

em  $\frac{1}{3}$  (um terço) até a  $\frac{1}{2}$  (metade). Já as circunstâncias agravantes podem ser encontradas no artigo 26 do Decreto Federal nº 2.181/97<sup>44</sup> e podem chegar a elevar a pena  $\frac{1}{3}$  (um terço) até a sua  $\frac{1}{2}$  (metade).

Além dos critérios já mencionados, há ainda que se observar os valores mínimo e máximo estabelecidos em lei para cada pena, em acordo com o que se encontra disposto no artigo 57, § único da Lei nº 8.078/1990<sup>45</sup>, de forma que nenhuma multa aplicada com base no CDC poderá ser inferior a duzentas vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir) e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir), ou índice equivalente. Considerando que a Ufir foi extinta ainda no ano de 2.000, nos dias de hoje o texto do parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078/1990 é utilizado como um padrão mínimo e máximo de conformidade para o valor da pena. Foi nesse sentido que a portaria PROCON/PR nº 03/2011 determinou que os valores máximos e mínimos de multa fossem atualizados com base no IPCA.

De todo modo compreende-se aqui que a penalidade de multa não tem seu valor decidido de maneira absolutamente arbitrária, visto que o valor total da sanção segue critérios rígidos e fixados por normas jurídicas, levando em consideração a capacidade econômica do fornecedor penalizado. De um modo geral, é possível que se observe os princípios constitucionais refletidos na forma em que se constrói a pena de multa em teoria, visto que fornecedores com um faturamento maior receberiam uma punição mais severa, atendendo a razoabilidade e proporcionalidade, garantindo o efeito pedagógico pretendido com a punição.

#### **4.5. Da Função Social da Multa**

---

<sup>44</sup> Art. 26. Consideram-se circunstâncias agravantes:

I - ser o infrator reincidente; II - ter o infrator, comprovadamente, cometido a prática infrativa para obter vantagens indevidas; III - trazer a prática infrativa consequências danosas à saúde ou à segurança do consumidor; IV - deixar o infrator, tendo conhecimento do ato lesivo, de tomar as providências para evitar ou mitigar suas consequências; V - ter o infrator agido com dolo; VI - ocasionar a prática infrativa dano coletivo ou ter caráter repetitivo; VII - ter a prática infrativa ocorrido em detrimento de menor de dezoito ou maior de sessenta anos ou de pessoas portadoras de deficiência física, mental ou sensorial, interdadas ou não; VIII - dissimular-se a natureza ilícita do ato ou atividade; IX - ser a conduta infrativa praticada aproveitando-se o infrator de grave crise econômica ou da condição cultural, social ou econômica da vítima, ou, ainda, por ocasião de calamidade.

<sup>45</sup> Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos. (Redação dada pela Lei nº 8.656, de 21.5.1993)

Parágrafo único. A multa será em montante não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir), ou índice equivalente que venha a substituí-lo. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 8.703, de 6.9.1993).



Conforme já abordado no presente trabalho, temos que a defesa do consumidor como uma garantia fundamental do cidadão constitucionalmente garantida.<sup>46</sup> Além de um direito básico, o direito do consumidor também figura como um princípio da ordem econômica nacional<sup>47</sup>, limitando a liberdade de mercado absoluta e o respectivo abuso de direito.

Como consequência de outro princípio constitucional, o princípio federativo, cada Procon tem a liberdade de fixar sua estrutura e organização, além de poderem estabelecer livremente seus procedimentos para apuração e imposição de sanções. Para o jurista Hely Lopes Meirelles, “o processo administrativo não pode ser unificado pela legislação federal para todas as entidades estatais, em respeito a autonomia de seus serviços”<sup>48</sup>. Entretanto, independente da estrutura adotada, é imprescindível que outros princípios como ampla defesa, contraditório, devido processo legal e duração razoável do processo sejam incorporados a todo o processo sancionatório.

Ainda com tais limites constitucionais, cada Procon é livre não só para se estruturar, mas também para utilizar os critérios de gradação estipulados pelo legislador nos artigos 56 e 57 do CDC. Um bom exemplo desta prerrogativa é o uso dos elementos de dosimetria do Decreto nº 2.181 de 1997 pela Senacon e da Portaria Normativa Procon/SP nº 57/2020 pelo Procon de São Paulo.

Esta liberdade administrativa pode gerar considerável insegurança jurídica, contudo, sob uma perspectiva do Poder Judiciário nacional, que realiza um controle sobre a legalidade dos atos administrativos, as regras estabelecidas para dosimetria da pena de multa costumam estar em acordo com o direito na maior parte das vezes. Esta questão se solidifica sob a reafirmação por parte do Judiciário da legalidade dos instrumentos normativos e multas administrativas aplicados sob o ângulo de políticas públicas.

A principal discussão aqui não reside, entretanto na juridicidade ou não das multas ou de seus valores, mas sim do cumprimento de sua função social. É sob esta perspectiva que se analisa a existência de um reflexo real nas políticas públicas das relações de consumo de modo a harmonizar o desenvolvimento

---

<sup>46</sup> “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;”

<sup>47</sup> “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) V - defesa do consumidor; (...)”

<sup>48</sup> Meirelles, Hely Lopes. "Direito Administrativo Brasileiro" São Paulo: Malheiros, 23ª edição, 1998 (anterior à Lei federal de processo administrativo, a 9.784/1999, e ao CPC/2015, portanto).

econômico e social com a defesa do consumidor pretendida pelo texto constitucional.

Em resumo, observa-se que as relações de consumo de um modo geral devem priorizar a concordância com diversos princípios, tornando-se indispensável o princípio da função social da empresa, considerando que os atos que decorrem do vínculo existente na relação de consumo produzem não apenas efeitos *interpartes*, como também *erga omnes*.

É neste sentido que uma atuação empresarial que cause prejuízos aos consumidores, interfere em toda uma estrutura social, afetando a ordem econômica nacional e resultando em inseguranças não apenas para aqueles que diretamente estão na relação, mas também para todos os consumidores em potencial.

No contexto supramencionado, as sanções administrativas dentro do direito do consumidor têm o objetivo não apenas de desestimular atos que contrariem a boa-fé objetiva, mas também assumem considerável relevância social ao contribuir decisivamente para que a vida social funcione bem, ao direcionar os objetivos da empresa ao cumprimento de sua função social, conforme os princípios consagrados na Constituição Federal de 1988.

## 5. A EFETIVIDADE DO SISTEMA E DAS MULTAS

### 5.1. Efetividade do Sistema

Todo e qualquer texto normativo, independentemente de sua área, está sujeito a se distanciar de sua realidade de aplicação. Não diferente, temos que as normas de defesa do consumidor que estão em vigor nem sempre alcançam a eficácia a que se propõe. Para alguns atores mais antigos e conservadores, como o autor Luiz Amaral, as normas de proteção do consumidor são assistemáticas, difusas e desconcentradas. Para ele, estas normas falham em atingir seus objetivos, não evitando a ação daqueles que investidos de má fé, se lançam ao mercado. De um modo geral, compreende-se o CDC como uma estrutura ainda muito limitada, o que reduz as possibilidades reais de que se efetive seu objeto de promover a defesa e a proteção do consumidor.

Mesmo com todo o esforço que se reúne em prol da normatização e da consequente efetivação das normas que visam proteger os direitos dos consumidores, a prática do direito do consumidor se mostra um tanto diferente da teoria. Para o autor José Reinaldo de Lima Lopes, a repercussão inicial do CDC perdeu força por conta da pouca atuação das instituições, segundo ele, o SNDC jamais teve um desenho institucional claro.<sup>49</sup> O autor argumenta em seu texto que, quando inicialmente regulamentado pelo Decreto n° 861/93, o SNDC foi bastante centralizado. Porém, em um momento posterior, sob o regramento do Decreto n. 2.181/97, o SNDC não conseguiu a integração necessária para que houvesse de fato a figura de um Sistema.<sup>50</sup>

Para Marcelo Gomes Sodré, o SNDC, foi criado com o fim de promover a participação do Estado, mas jamais teve o êxito esperado.<sup>51</sup> Neste sentido, existe a ideia de que as estruturas criadas administrativamente para executar a proteção do consumidor não têm êxito em suprir a demanda de consumidores prejudicados no mercado nacional. Para o autor, a desarticulação do sistema é uma realidade.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. Quem defenderá o consumidor na nova agência. O Estado de São Paulo, São Paulo, p. B2, 31 jan. 2001.

<sup>50</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. Quem defenderá o consumidor na nova agência. O Estado de São Paulo, São Paulo, p. B2, 31 jan. 2001.

<sup>51</sup> SODRÉ, Marcelo Gomes. Formação do Sistema Nacional de defesa do Consumidor. São Paulo: RT, 2007, p. 253.

<sup>52</sup> SODRÉ, Marcelo Gomes. Formação do Sistema Nacional de defesa do Consumidor. São Paulo: RT, 2007, p. 253.

Em oposição apresenta-se a visão do autor Vitor Morais de Andrade, que crê que nos dias atuais existem diferentes meios e instrumentos que nos levam a acreditar que a tendência nacional é de expansão do SNDC, criando uma maior integração e diálogo entre os órgãos que o compõem, sem excluir os que defendem o consumidor através de uma atuação mais indireta ou mediata. Para ele, o SNDC integrado significa uma maior segurança jurídica às partes que figuram na relação de consumo.<sup>53</sup>

Paulo Arthur Lencioni Góes<sup>54</sup> também nos apresenta uma visão mais positiva do SNDC, observando que este tem como pontos fortes sua capilaridade, o reconhecimento da sociedade e uma base legal sólida. O autor também enxerga positivamente a criação da Senacon, que até o momento de sua publicação ainda era apenas um Projeto. Contudo, ele também destaca algumas fragilidades do Sistema, como a carência de recursos; as diferenças conceituais e divergências de entendimentos jurídicos; a complexidade do tema e proliferação normativa; a não uniformidade dos procedimentos; e o déficit de interlocução em ações e decisões dos Procons.

Uma outra grande questão apontada por pesquisadores como enfrentada pelo SNDC para alcançar sua plena efetividade é a generalidade de seu objeto. Para José Reinaldo de Lima Lopes<sup>55</sup>, a ausência de direcionamento e de estabelecimento de metas se torna quase que inexecutável considerando a enorme quantidade de possíveis produtos e serviços que são abrangidos pelo direito do consumidor.<sup>56</sup> Em oposição, quando se procura uma demonstração fática desta realidade o que se encontra é uma redução das reclamações registradas dentro do SINDEC. Mesmo que, por um lado isso reflita que o SNDC vem atingindo cada vez mais pessoas, por outro, observa-se que o número de conflitos de consumo segue em queda o que pode demonstrar tanto uma redução do número de consumidores prejudicados quanto uma diminuição no número de denúncias em um período de pós pandêmico.

Conforme demonstrado pelos números publicados no website do SINDEC, entre os anos de 2020 e 2021 houve uma queda no número de atendimentos em

---

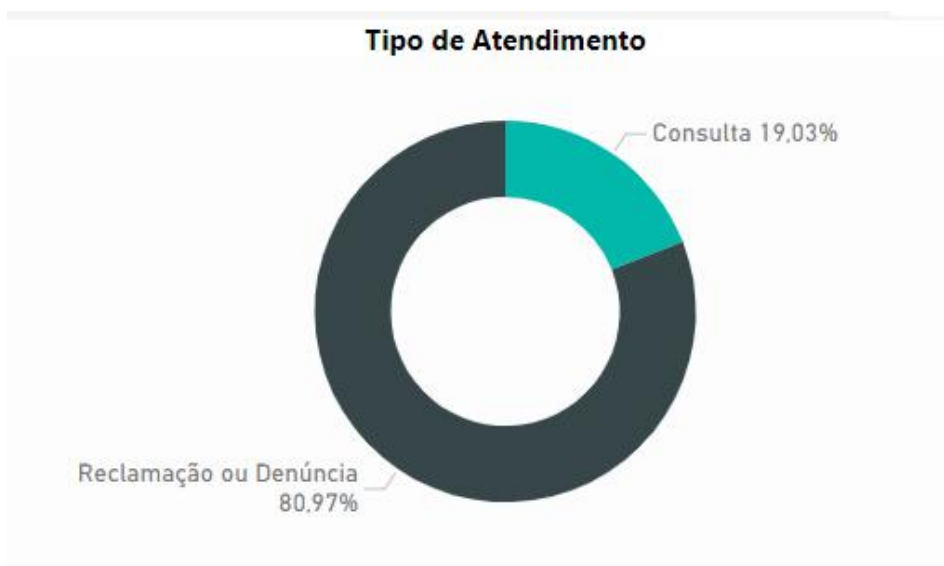
<sup>53</sup> ANDRADE, Vitor Morais de. Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2008, p. 155.

<sup>54</sup> GÓES, Paulo Arthur Lencioni. Efetividade do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: XI Congresso Brasileiro de Direito do Consumidor: A atualização do Código de Defesa do Consumidor, 2012, Natal – RN. Brasilcon

<sup>55</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. Quem defenderá o consumidor na nova agência. O Estado de São Paulo, São Paulo, p. B2, 31 jan. 2001.

<sup>56</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. Quem defenderá o consumidor na nova agência. O Estado de São Paulo, São Paulo, p. B2, 31 jan. 2001.

cerca de 11%<sup>57</sup>. No ano de 2020, mesmo com a pandemia da Covid-19, que impediu a realização do atendimento presencial em muitos órgãos de defesa do consumidor, visando cumprir as orientações sanitárias emitidas pelos órgãos de saúde, foram feitos cerca de 2.068.156 (dois milhões e sessenta e oito mil e cento e cinquenta e seis) atendimentos nos órgãos relacionados ao SINDEC, sendo cerca de 80% destes, reclamações ou denúncias<sup>58</sup>.



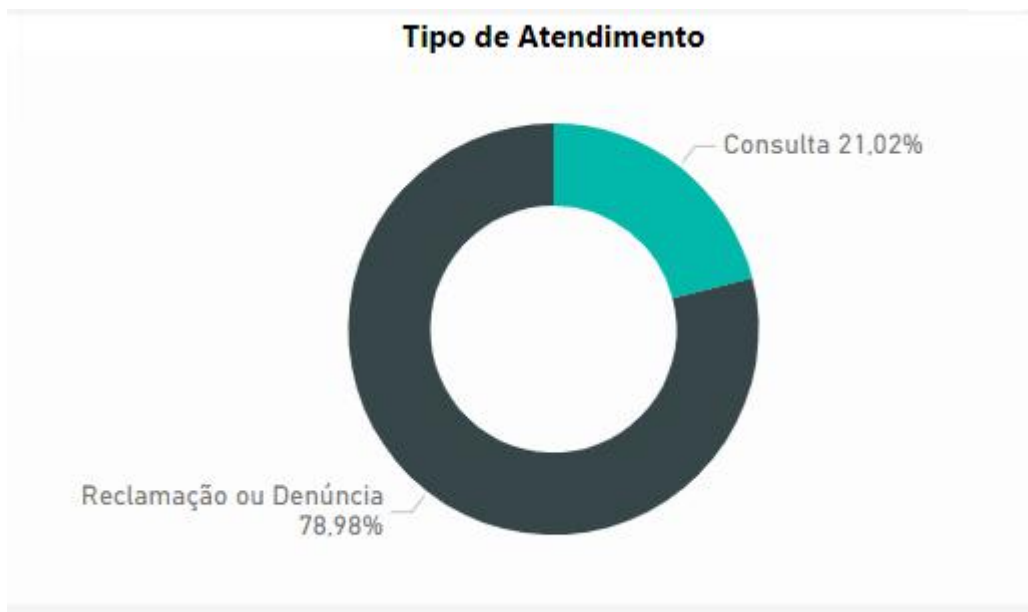
SINDEC 2020 – Tipo de Atendimento<sup>59</sup>

Já no ano de 2021, o número caiu para 1.823.797 (um milhão e oitocentos e vinte e três mil e setecentos e noventa e sete) atendimentos, sendo cerca de 79% reclamações ou denúncias.

<sup>57</sup> SENACON. Boletim Sindec 2021. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25/10/2022, p.2

<sup>58</sup> SENACON. Boletim Sindec 2020. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25/10/2022, p.2

<sup>59</sup> SENACON. Boletim Sindec 2020. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25/10/2022, p.2



SINDEC 2021 – Tipo de Atendimento<sup>60</sup>

Com relação a estes dados, ressalva-se aqui os atendimentos que migraram para a plataforma “consumidor.gov”. Segundo dados divulgados pela Secretaria Nacional do Consumidor os atendimentos do website somados aos atendimentos feitos pelos Procons totalizam mais de 3,2 milhões de atendimentos somente no ano de 2021. Novamente, há que se ressaltar a pandemia de Covid-19 do ano dos anos de 2020 à 2022, que implicou em um momento de paralisação dos serviços e logo após em um crescimento destes por conta da transição de atendimentos presenciais para a modalidade *on-line*.

Ainda, segundo os dados divulgados pelo boletim “Consumidor em Números 2021”, o atendimento feito através da plataforma Consumidor.gov.br cresceu em cerca de 19% de 2020 para 2021. Além disso, cresceu também o número de empresas que aderem ao sistema, que em 2020 eram apenas 965 (novecentos e sessenta e cinco) e em 2021 passaram a ser 1.148 (mil cento e quarenta e oito).

Com base nesta breve análise, é possível postular que a estrutura do Estado prevista na legislação de proteção ao consumidor não basta para cumprir seus objetivos e garantir uma proteção efetiva do consumidor. Além disso, é possível também pleitear que a política nacional normatizada ainda não teve sucesso em implementar seus objetivos ou em garantir que prevaleçam seus princípios, apesar da criação dos diversos órgãos e entidades voltados para isso e da modernização crescente dos mesmos.

---

<sup>60</sup> SENACON. Boletim Sindec 2021. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25/10/2022, p.2

Outro ponto relevante para ser analisado é a falta de capacidade do estado em controlar certos setores da economia e como isso prejudica imensamente os consumidores. O CDC sozinho não detém a capacidade necessária para proteger todas uma sociedade de consumo de maneira efetiva. Caso esta não fosse a nossa realidade, o número de assuntos demandados pelos consumidores não seria tão repetitivo, conforme comprovado pela tabela abaixo que demonstra os assuntos mais demandados do ano de 2021. Apesar de haver um conjunto de normas bem consolidadas, o aparato institucional que se vincula a elas ainda é frágil, de modo que os órgãos e instituições criados pelo CDC ainda não conseguem amparar efetivamente o consumidor.

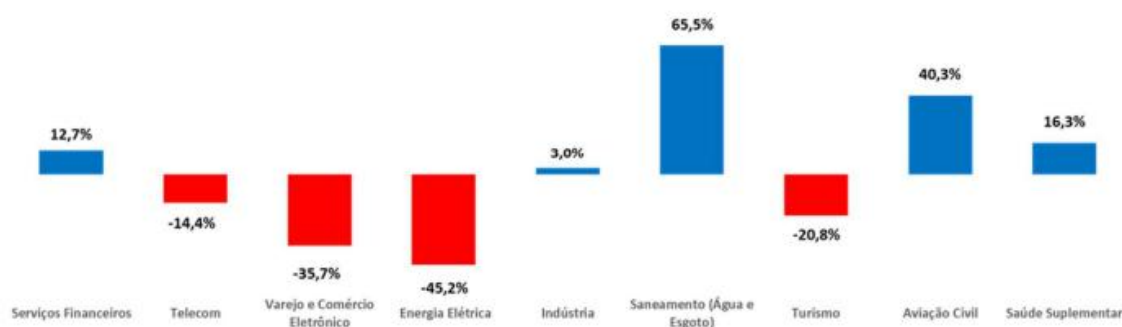
Posição	Assunto	Quantidade	%
1º	Banco Comercial	184.209	10,3%
2º	Telefonia Celular	172.791	9,7%
3º	Energia Elétrica	102.169	5,7%
4º	Cartão de Crédito	93.662	5,3%
5º	Telefonia Fixa	84.150	4,7%
6º	Financeira	82.684	4,6%
7º	Água / Esgoto	49.931	2,8%
8º	Aparelho Celular	45.422	2,5%
9º	Agências e Operadoras de viagens (pacotes turísticos)	42.939	2,4%
10º	Vestuário (Calçados / Roupas / Acessórios)	39.964	2,2%
11º	Móveis	36.813	2,1%
12º	Escola (Pré, 1º, 2º Grau e superior)	36.059	2,0%
13º	Internet (Serviços e Produtos)	30.847	1,7%
14º	Eletrodomésticos Linha Branca	30.586	1,7%
15º	Plano de Saúde (Médico / Odontológico)	27.854	1,6%
16º	Seguros (exceto Saúde)	25.618	1,4%
17º	TV por Assinatura	24.938	1,4%
18º	Televisão / Aparelho DVD / Filmadora	20.982	1,2%
19º	Carros	20.440	1,1%
20º	Cursos Livres Outros	19.590	1,1%
	Demais assuntos	611.793	34,3%
	<b>Total</b>	<b>1.783.441<sup>1</sup></b>	<b>100,0%</b>

Boletim Sindec 2021 – Assuntos mais demandados em 2021<sup>61</sup>

<sup>61</sup> SENACON. Boletim Sindec 2021. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25 out. 2022, p.2

Foram analisados no presente trabalho também os dados dos setores que levam consumidores aos Procons: Serviços Financeiros, Operadoras de Telecomunicações, Varejo e Comércio Eletrônico, Concessionárias de Energia Elétrica, Indústria, entre outros segmentos monitorados constantemente pelos órgãos de defesa do consumidor. O gráfico abaixo apresenta a variação da quantidade de demandas registradas nos Procons entre 2020 e 2021 por segmento, consideradas as empresas exibidas nesta análise setorial:

**Variação da Quantidade de Atendimentos por Setor (comparativo entre 2020 e 2021):**



Boletim Sindec 2021 – Variação da Quantidade de Atendimentos por Setor (comparativo entre 2020 e 2021):<sup>62</sup>

## 5.2. Efetividade das Multas no SNDC

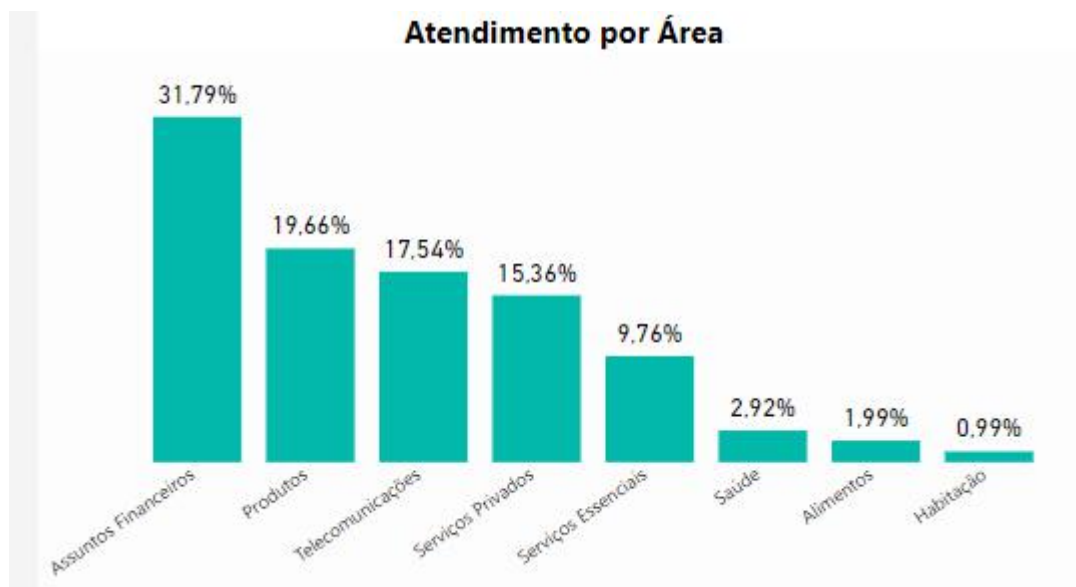
Através da tabela abaixo, a Sindec traz para a sociedade os tópicos com o maior número de reclamações no ano de 2021. Destacamos aqui a quantidade exorbitante de reclamações relacionadas aos serviços regulados.<sup>63</sup> Os serviços financeiros e de telecomunicações (telefonia fixa ou móvel, televisão por assinatura e internet) são responsáveis por boa parte das reclamações e seguem em uma crescente significativa até o relatório divulgado para o ano de 2022, que até o momento da presente pesquisa, já conta com 879.561 (oitocentos e setenta e nove mil quinhentos e sessenta e um) atendimentos.

<sup>62</sup> SENACON. Boletim Sindec 2021. Disponível em:

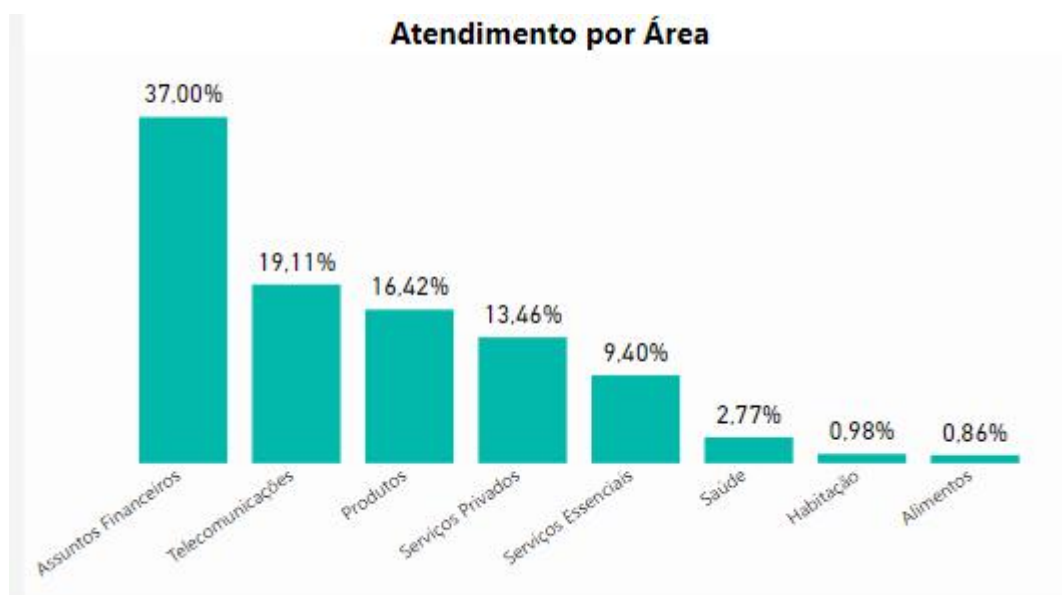
<https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25 out. 2022, p.7

<sup>63</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor. Atendimentos. 2021. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25 out. 2022.





Senacon - Atendimentos 2021<sup>64</sup>



Senacon - Atendimentos 2022<sup>65</sup>

Outros dados do relatório “Consumidor em Números 2021” revelam ainda que no âmbito da Senacon entre os anos de 2012 à 2018 foram aplicados cerca de R\$24,1 milhões de reais em multas, já em 2019, esse valor subiu para R\$30,9

<sup>64</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor. Atendimentos. 2021. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25 out. 2022.

<sup>65</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor. Atendimentos. 2022. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25 out. 2022.

milhões e em 2020 caiu para R\$19,9 milhões, mas em 2021, o valor voltou a subir significativamente, alcançando cerca de R\$37,7 milhões de reais.

No estado de São Paulo, o estado mais populoso do Brasil, apenas no ano de 2022, até 30 de junho foram registradas mais de dez mil reclamações apenas com relação a ligações de telemarketing excessivas, resultando em um somatório de R\$ 250.298.303,12 em multas, segundo dados do Procon-SP<sup>66</sup>.

Através de uma breve análise do “Ranking das Empresas que mais Perturbam” disponibilizado pelo Procon de São Paulo para divulgar as empresas que mais são processadas pelo excesso de ligações de telemarketing, é possível notar que empresas como Claro, Vivo, Net e alguns bancos ocupam há pelo menos quatro anos as posições dos 10 mais reclamados. Esta reincidência pode estar ligada diretamente ao porte de tais empresas, porém, também se relaciona à não conformidade destas com as normas consumeristas mesmo após diversas autuações. A Claro, por exemplo, chega a somar mais de 17 mil reclamações entre 2018 e 2022 apenas no estado de São Paulo.

Para Adalberto Pasqualotto, o próprio Ministério da Justiça reconhece que as empresas são movidas por um pensamento de custo-benefício relacionado ao lucro, por isso, por muitas vezes preferem arcar com as demandas judiciais a pagar o alto preço da regularização de conduta.<sup>67</sup> Mesmo com a existência de uma estrutura legislativa voltada para a proteção do consumidor, os dados mostram que o consumidor segue sendo desrespeitado. Destaca-se aqui que o papel das normas não pode ser meramente reparatório e punitivo, é essencial que haja uma mudança na conduta ou ao menos uma influência no comportamento social de modo que o problema seja reduzido.

Com relação a previsão legislativa de uma norma que tutele especificamente os consumidores, vemos que ainda há um enorme desequilíbrio de forças. O consumidor permanece vulnerável e desigual na relação de consumo e não

---

<sup>66</sup> PROCON/SP. Empresas que mais perturbam: Empresas que mais importunam com ligações de telemarketing. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/ranking-dos-perturbadores/>. Acesso em 22 out. 2022.

<sup>67</sup> Adalberto Pasqualotto relata a confissão de um diretor de banco, confirmando essa prática. É digna de transcrição a nota de rodapé 132: “Em 1994, no II Congresso Nacional de Defesa do Consumidor, em Brasília, o plenário testemunhou, espantado, a confissão de um diretor de banco (não banqueiro tradicional, diga-se passagem, mas ocasionalmente ocupando uma diretoria de banco estatal), de que as cláusulas leoninas não eram acidentais nos contratos bancários, mas consequência de um frio cálculo de custo-benefício, em vista do alto índice de resignação dos mutuários. O cinismo, menos da declaração do que da conduta, apenas corrobora a distinção conceitual feita por Max Weber entre ordem jurídica e ordem econômica, acima citada (WEBER, Max. Economia e sociedade. Vol. 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 209).” PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: < [http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 25 out. 2022, p. 44.

dispõe de privilégios e proteções que sejam suficientes para ampará-lo frente ao intenso mercado de fornecimento.

Após análise dos dados do presente capítulo, fornecidos pelos próprios órgãos governamentais, observa-se que a aplicação da lei consumerista aos serviços públicos e privados se mostra insuficiente, considerando o crescente número de reclamações feitas anualmente. A partir disso a ideia de que as punições administrativas no âmbito do direito do consumidor não são suficientes ganha força. A atuação do SNDC, muito representada no dia a dia dos Procons, que auxiliam na fiscalização das empresas prestadoras de serviços e fornecedoras de produtos, é indispensável para viabilizar a mudança no cenário atual. O SNDC, que atua em busca do melhor interesse do consumidor, deve unir forças com estas entidades em busca de soluções práticas para reduzir os abusos contra o consumidor, atuando não apenas na esfera punitiva, mas também na prevenção.

## 6. CONCLUSÃO

A efetividade a qual se propõe o Sistema Nacional de Defesa do consumidor agora em que vivemos é questionável tendo em vista o crescente número de demandas consumeristas que presenciamos nos últimos anos. Para que o SNDC se fortaleça institucionalmente é necessário um aumento do investimento na pluralidade de medidas a serem tomadas para evitar infrações bem como para puni-las. Além disso, é possível que se aprimore o sistema através do incentivo da atuação conjunta entre seus membros, com destaque para o apoio aos Procons.

A defesa do consumidor realizada de maneira ampla corrobora com as características mais essenciais do sistema como um todo. Os Procons bem como os demais órgãos que atuam de maneira direta nas relações de consumo não escapam às limitações legais e constitucionais do Estado. Tais órgãos tem o dever de cumprir os direitos fundamentais se vinculado as prestações de serviços e aos fornecimentos que se comprometem em fiscalizar e regulamentar. Como parte do SNDC, os Procons se submetem às regras estabelecidas no CDC, mas ainda detêm certa liberdade de atuação no que diz respeito à sua estruturação.

É imprescindível que a legislação que gira entorno do CDC e da defesa do consumidor, incluindo a legislação regulatória, se aprimore de modo a criar um sistema mais coerente e fortalecido no âmbito legislativo. A centralização do sistema em um único órgão de instância superior que pudesse orientar as decisões gerais e ser ativo nas questões consumeristas já se mostraria suficiente.

Destaca-se aqui que a atuação por parte dos fornecedores no sentido de prejudicar consumidores abala toda uma estrutura social, prejudicando a ordem econômica nacional ao gerar inseguranças e reduzir o bem-estar de consumidores de fato e consumidores em potencial.

Com a intenção de desestimular a ocorrência de condutas reprováveis administrativamente, o CDC com o amparo de outras normas esparsas estabelece regras que versam sobre as sanções administrativas dentro da relação de consumo, detalhando as competências e formas de aplicação de consequências jurídicas para o infrator e outros correlacionados.

Nesse sentido, as sanções administrativas no âmbito do direito do consumidor, com destaque para as multas, com o objetivo de desestimular os atos que contrariam a boa-fé na atuação dos fornecedores, não se mostram absolutamente eficazes, tendo em vista os altos números de reclamações que o SNDC recebe anualmente.

Destacam-se aqui que a migração do atendimento ao consumidor para a modalidade on-line se mostra aparentemente bastante eficaz no que diz respeito á facilidade de denunciar práticas abusivas. Entretanto, há que se pensar que, mediante a realidade do país, ao mesmo tempo em que aproxima, a internet distancia o SNDC do consumidor de fato, e que devem ser consideradas as disparidades sociais que geram de certa forma a vulnerabilidade do consumidor.

Desta forma, conclui-se dizendo que há um longo caminho a se percorrer para que a defesa do consumidor no cenário capitalista nacional se efetive de fato. É importante que se transforme o pensamento para que se saia do campo meramente punitivo e se alcance medidas que podem evitar de fato o abuso dentro das relações de consumo.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALECRIM, Emerson. PROCON MULTA APPLE EM R\$ 12 MILHÕES POR IPHONE SEM CARREGADOR: Procon-RJ multa Apple por iPhone 12 sem carregador; órgão também notificou empresa sobre o acessório no iPhone 13 e no futuro iPhone 14. São Paulo, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/2022/08/25/procon-multa-apple-em-r-12-milhoes-por-iphone-sem-carregador/>. Acesso em: 15 out. 2022.

ANDRADE, Vitor Morais de. Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2008, p. 118.

ANDRADE, Vitor Morais de. Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2008, p. 155.

BENJAMIN, Antônio Herman. O Direito do Consumidor. Revista dos Tribunais, vol. 670, ago. 1991, p. 49-61 (50)

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 49. Destaque-se que, conforme relata Adalberto Pasqualotto, Espanha e Portugal já haviam inserido os direitos do consumidor no rol de direitos constitucionais. PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: < [http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 26 out. 2022, p. 13.

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 46-47 e 55

BESSA, Leonardo Roscoe. O consumidor e seus direitos: ao alcance de todos. 3.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 59.

BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 10. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 372-375.

BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 369-371.

BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 380-383.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 42.

BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor. Atendimentos. 2021. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto Nº 2.181, de 20 de março de 1997.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

CAPEZ, Fernando. Controvérsias Jurídicas: o valor das multas dos Procons e sua função social. Consultor Jurídico: Conjur, São Paulo, 13 jan. 2022. Semanal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-13/controversias-juridicas-valor-multas-procons-funcao-social>. Acesso em: 22 out. 2022.

CAVALIEIRI FILHO, Sérgio. Programa de direito do consumidor. São Paulo: Atlas, 2008, p. 8.

DE BORTOLI, Andrea. A função social da empresa e suas implicações na governança corporativa e na gestão de stakeholders. In: Revista de Direito Empresarial nº 9, janeiro/junho 2008, Editora Juruá, 2008.

DENARI, Zelmo. Das sanções administrativas. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERREIRA, Daniel. Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERRES, Dionisio Moreno. A municipalização da proteção e defesa do consumidor como política pública de desenvolvimento democrático, econômico e social. Tutela administrativa do consumidor: atuação dos Procons, legislação, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2015.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Da Política Nacional das Relações de Consumo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 119-138.

FIUZA, César; MARTINS, Thiago Penido. A função social no direito privado: uma análise crítica acerca das empresas individuais de responsabilidade limitada. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=122e27d57ae8ecb3>>. Acesso em: 11.nov.2022.

GÓES, Paulo Arthur Lencioni. Efetividade do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: XI Congresso Brasileiro de Direito do Consumidor: A atualização do Código de Defesa do Consumidor, 2012, Natal – RN. Brasilcon.

GOMES, Ana Paula Maria Araújo; MENDONÇA, Maria Lírida Calou Araújo e. A tutela administrativa do consumidor pelo Procon e as perspectivas do Projeto de Lei 5.196/2013. Revista de Direito do Consumidor. vol. 107. ano 25. p. 343-360. São Paulo: Ed. RT, set.-out. 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 5.

GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 1.

LONDRINA. Decreto N° 436, de 18 de julho de 2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Quem defenderá o consumidor na nova agência. O Estado de São Paulo, São Paulo, p. B2, 31 jan. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Administrativo Brasileiro" São Paulo: Malheiros, 23ª edição, 1998

MONTEIRO, Antônio Pinto. Sobre o direito do consumidor em Portugal. Disponível em [http://www.apdi.pt/APDI/DOCTRINA/sobre%20o%20direito%20do%20consumidor%20em%20portugal-EDC n%C2%BA4.pdf](http://www.apdi.pt/APDI/DOCTRINA/sobre%20o%20direito%20do%20consumidor%20em%20portugal-EDC%20n%C2%BA4.pdf). Acesso em: 26 out. 2022

VENTURA, Ivan. A Eficiência (E Dependência) Das Multas Aplicadas Pelos Procons. Consumidor Moderno, 2022. Disponível em: <https://revista.consumidormoderno.com.br/a-eficiencia-e-dependencia-das-multas-aplicadas-pelos-procons/edicao-266/>. Acesso em 18/10/2022



LAZZARINI, Alvaro. Tutela administrativa e relações de consumo. Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo. Revista dos Tribunais, vol. 6, p. 1135. São Paulo: Ed. RT, nov., 2012.

LOURAZA, Vanessa Vilarino. Atividade fiscalizatória do Procon: balizas a serem advertidas. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol. 31, p. 285, jan., 2013

LOPES, José Reinaldo de Lima. O aspecto distributivo do direito do consumidor. Revista de Direito do Consumidor, v. 41, p. 140, Jan / 2002, p. 145.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Quem defenderá o consumidor na nova agência. O Estado de São Paulo, São Paulo, p. B2, 31 jan. 2001.

MARQUES, Claudia Lima. Introdução ao Direito do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 46-47 e 55.

MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: As Sanções Administrativas à Luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIYAZAKI, Elisete Rodrigues; FORNAZARO, Maria Inês. O Procon de São Paulo: origens, evolução e atribuições. Tutela administrativa do consumidor: atuação dos Procons, legislação, doutrina e jurisprudência. José Geraldo de Brito Filomeno (org.). São Paulo: Atlas, 2015.

MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor. 2 ed. São Paulo: RT, 2010, p. 450-457.

NORTE, Jornal Sp. Consumidor em Números 2021: 3,3 milhões de reclamações foram registradas em todo o país. 3,3 milhões de reclamações foram registradas em todo o país. 2022. Disponível em: <https://www.jornalspnorte.com.br/consumidor-em-numeros-2021-33-milhoes-de-reclamacoes-foram-registradas-em-todo-o-pais/>. Acesso em: 26 out. 2022.

OTHON SIDOU, José Maria. Proteção ao Consumidor. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 2-3.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – Histórico. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 44, p. 97-105, out./dez. 2002, p. 99.

PASQUALOTTO, Adalberto. Sobre o plano nacional de consumo e cidadania e a vulnerabilidade política dos consumidores. Revista de Direito do Consumidor, vol. 87, São Paulo: Ed. RT., p. 249, mai. 2013.

PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 26 out. 2022, p. 18. 183 GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 5

PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 01 out. 2022, p. 8-9.

PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 25 out. 2022, p. 44.

PINHEIRO, Tatiane Boneto; SILVA, Rodrigo Brum. Como o PROCON estabelece o valor da multa? (dosimetria da pena de multa). Revista Jurídica da UniFil, [S.l.], v. 12, n. 12, p. 129-136, jan. 2019. ISSN 2674-7251. Disponível em: <<http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/737>>. Acesso em: 18 out. 2022.

PROCON/SP. Memória do PROCON. Disponível em <<http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=1131>>. Acesso em: 26 out. 2022

PROCON/SP. Cadastro de Reclamações Fundamentadas. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/pdf/cadastro2007.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2022.

PROCON/SP. Empresas que mais perturbam: Empresas que mais importunam com ligações de telemarketing. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/ranking-dos-perturbadores/>. Acesso em 22 out. 2022.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 342.

ROCHA, Amélia Soares da; TORRES, Ismael Braz. O direito do consumidor e as novas tecnologias: sistema nacional de Informações de defesa do consumidor –

Sindec. Anais do XIX Encontro Nacional do Conpedi. Fortaleza-CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010

RODRIGUES, Geisa de Assis. A proteção ao consumidor como um direito fundamental. Revista de Direito do Consumidor, vol. 58, abr.-jun. 2006, p. 75- 97 (80).” PASQUALOTTO, Adalberto. Fundamentalidade e efetividade da defesa do consumidor. Direitos Fundamentais e Justiça, n. 9, out./dez. 2009. Disponível em: < [http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF\\_Livre/09\\_artigo\\_04.pdf](http://www.dfj.inf.br /Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_04.pdf) >. Acesso em: 01 out. 2022, p. 29.

SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. Aplicação dos Direitos Fundamentais nas relações entre particulares e a boa-fé objetiva. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SEFAZ-MT. Procon Estadual resolve 84% das reclamações antes de passar pelas audiências. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/procon-estadual-resolve-84-das-reclamacoes-antes-de-passar-pelas-audiencias>. Acesso em: 08 out. 2022

SENACON. Boletim Sindec 2021. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 25/10/2022, p.2

SODRÉ, Marcelo Gomes. Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. São Paulo: RT, 2007, p. 131

SODRÉ, Marcelo Gomes. Formação do Sistema Nacional de defesa do Consumidor. São Paulo: RT, 2007, p.253.

Superior Tribunal de Justiça STJ – AgRg no Recurso Especial N° 1.415.934 – SC (2013/0360663-0). Relator: Ministro Herman Benjamin

VENTURA, Ivan. A Eficiência (E Dependência) Das Multas Aplicadas Pelos Procons. Consumidor Moderno, 2022. Disponível em: <https://revista.consumidormoderno.com.br/a-eficiencia-e-dependencia-das-multas-aplicadas-pelos-procons/edicao-266/>. Acesso em 18 out. 2022

WADA, Ricardo Morishita. (Coord.) Manual de Direito do Consumidor. 3. Ed. Brasília. SDE/DPC, 2010, p.30.