

Reforma sancionatória para defesa do consumidor

Autor(a): Juliana Bonacorsi de Palma

Publicado em: 22 de dezembro de 2021

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/juliana-bonacorsi-de-palma/reforma-sancionatoria-para-defesa-do-consumidor>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-sancionatoria-defesa-do-consumidor>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/juliana-bonacorsi-de-palma/reforma-sancionatoria-para-defesa-do-consumidor#ep-00a48c3a

Resumo

As necessárias inovações experimentais e sua expansão federativa. Clique aqui para saber mais sobre defesa do consumidor.

Texto integral

No último dia 6 de dezembro, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) foi alterado pelo Decreto n.º 10.887/2021, com a proposta de aprimorar o devido processo legal sancionatório. A responsabilização administrativa no âmbito do consumidor passa a ser mais garantista, previsível e dispondo de um processo moderno. Esta efetiva reforma sancionatória vem a se integrar a outras iniciativas correlatas de modernização do processo administrativo sancionador, como a Lei do Processo Sancionador no Banco Central e CVM (Lei n.º 13.506/2017), o Regulamento do Processo Administrativo Sancionador no âmbito da ANPD (Resolução n.º 1/2021) e mesmo a nova Lei de Licitações (Lei n.º 14.133/2021). Muitos setores, várias leis: apesar de alguns dos desafios serem comuns, tantos outros são peculiares ao contexto no qual o processo sancionador se desenvolve; regras próprias, tipo de mercado, prestação envolvida, capacidades institucionais e as finalidades públicas específicas criam desafios particulares a setores e sistemas. São nesses nichos que as inovações jurídicas mais impactantes surgem. Com a modesta tentativa de lidar com seus problemas internos, as soluções geram bons resultados e acabam por serem expandidas e internalizadas em outros setores (isomorfismo). É o que se verificou, por exemplo, com o acordo de leniência. Até então uma solução pensada para a realidade concorrencial, foi espalhada para toda a Administração Pública por meio da Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), e mesmo expandida na LINDB (Lei n.º 13.655/2018). O Decreto n.º 10.887/2021 tem esse potencial de movimentar o ciclo de inovação em matéria sancionatória. Vale a pena destacar as principais inovações que apresenta e como podem resolver impasses concretos no âmbito do consumidor. A defesa do consumidor perpassa uma infinidade de mercados e seus sistemas jurídicos, dado o caráter transversal que adquire a tutelar o sujeito “consumidor”. É bastante comum que Procons editem normas sobre um assunto já disciplinado por normas setoriais, não raro criando relevantes antinomias. A disciplina da propaganda enganosa é símbolo dessa disputa, tendo em vista a existência de normas e jurisprudência autorregulatórias do Conar. Assim, o art. 14-A do Decreto n.º 10.887/2021 determina que a propaganda enganosa seja definida considerando as práticas de autorregulação adotadas pelo mercado de publicidade. Muito embora seja um “bulldog sem dentes”, coloca-se o ônus de os

Procons conhecerem interpretações, orientações, precedentes e práticas de um modo geral e dialogarem com essas fontes na motivação. Um grave problema refere-se ao *bis in idem*. Para conferir maior efetividade à tutela dos direitos do consumidor, o SNDC foi concebido com a diretriz de fragmentação institucional: um órgão coordenador — a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) — e diversos órgãos federais, estaduais e municipais, assim como as entidades civis de defesa do consumidor. Em termos práticos, cada estado possui o seu Procon e muitos são os municípios que cumpriram com o dever de criarem os seus Procons. Pelo decreto do SNDC, qualquer um desses órgãos tem competência para apurar e punir as infrações ao direito do consumidor. Isso levou a um estado de grande insegurança jurídica: uma mesma empresa respondendo a diversos processos ou recebendo punições de variadas origens (algumas delas pertinentes ao mesmo fato), com resultados os mais diversos. O Decreto n.º 10.887/2021 conferiu à Senacon a competência para, isoladamente, apurar os fatos e aplicar as sanções na hipótese de uma mesma infração for questionada por mais de um estado. A ideia é superar o problema do *bis in idem* concentrando toda a decisão em um único órgão. Para tanto, a autoridade máxima estadual deve remeter o processo à Senacon e, caso não o faça, deve comunicá-la sobre essa decisão. Neste caso, de recusa da reunião dos processos, oportuno lembrar que incide a LINDB (art. 22, §3º), de modo que o Procon deve considerar as sanções aplicadas pelas outras autoridades sobre o mesmo fato. Outra modificação trazida pelo Decreto n.º 10.887/2021 corresponde à indicação como circunstância atenuante o acusado adotar, espontaneamente, providências para minimizar ou reparar os efeitos do ato lesivo. Na prática, tem-se desconsiderado essa boa iniciativa do acusado na base de cálculo das multas ou nos valores de referência no desenho das obrigações de termos de ajustamento de conduta. Isso leva a “sinais invertidos” no processo sancionador: é economicamente mais vantajoso ao acusado não tomar qualquer providência reparatória, já que esse esforço não será considerado na aplicação de sanções. O Decreto n.º 10.887/2021 pode acertar a orientação dos incentivos, fazendo com que valha a pena a reparação. O Decreto n.º 10.887/2021 afasta a lógica do dever automático de punição pelas infrações incorridas pelo regulado, pois sendo “baixa lesão ao bem jurídico tutelado”, pode-se deixar de instaurar o processo administrativo sancionador mediante motivação específica e desde que adotadas outras medidas de supervisão. Está em desenvolvimento instrumentos alternativos à instauração de processos sancionadores para cada infração apurada. Além da celebração de acordos substitutivos, hoje há sólidas experiências em que se confere oportunidade para o acusado corrigir a infração (“alertas” do fiscalizador, por exemplo) e o grau de colaboração é considerada (regulação responsiva, como na ANTT e na Anac). A solução do Decreto n.º 10.887/2021 soma-se a esse panorama e corrobora à compreensão das sanções como instrumentais, e não um fim em si mesmas. Por fim, outra importante inovação refere-se à adoção de *amicus curiae* no processo sancionador conforme a relevância da matéria, especificidade do tema ou a repercussão social da demanda. Muito embora a intervenção de terceiros já fosse autorizada pela Lei Federal de Processo Administrativo (art. 9º, Lei n.º 9.784/99), exigia-se que o interveniente tivesse a consideração de interessado na matéria. Assim, apenas quando direito ou interesse seu pudesse ser afetado ou a entidade tivesse competência estatutária para defesa dos interesses em disputa, caberia a intervenção. O Decreto n.º 10.887/2021 amplia a participação de terceiros, ou seja, pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada com representatividade adequada, conferindo-lhes direito de peticionamento e à interposição de recursos. Essas inovações que a recente reforma do processo administrativo sancionador no SNDC trouxe são relevantes à defesa do consumidor, mas talvez o mais importante esteja em seu imenso potencial de contribuir para além de seus muros. Como se vem constatando

há alguns anos, o Direito Administrativo especial (incidente em setores diferenciados), acaba por influenciar e mesmo alterar a lógica estrutural do Direito Administrativo geral (aquele que rege, horizontalmente, todos os ambientes de relacionamento público-privado). Aos poucos, as novidades vão se assenhorando de setores inteiros e comprovam que são poucas as teorias tradicionais com alguma utilidade nos dias de hoje. Pensemos mais uma vez nos acordos de leniência e seu impacto na eficiência da consensualidade (e desnecessidade de punições). Reflitamos a propósito da participação popular na formação dos atos administrativos. Situações heréticas até pouco tempo atrás, mas que mudaram a nossa forma de ver o mundo administrativo. Claro que um dos grandes desafios está em harmonizarmos a aplicação dessa ordem de temas a todos os órgãos e entidades nacionais. Tal como a regulação do novo Marco do Saneamento , também o SNDC demanda uniformidade federativa. Quem pode implementar essa ordem de prescrições é, sem dúvida alguma, a União. Agora é acompanhar sua implementação e ponderar os resultados.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Reforma sancionatória para defesa do consumidor. *jota_import*, 22 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-sancionatoria-defesa-do-consumidor>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/juliana-bonacorsi-de-palma/reforma-sancionatoria-para-defesa-do-consumidor>. Acesso em: 26 set. 2026.

APA 7ª edição

Palma, J. B. D. (2021, December 22). Reforma sancionatória para defesa do consumidor. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-sancionatoria-defesa-do-consumidor>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. 2021. "Reforma sancionatória para defesa do consumidor." **jota_import**, December 22. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-sancionatoria-defesa-do-consumidor>

BibTeX

```
@article{juliana-bonacorsi-de-palma-reforma-sancionat-ria-para-defesa-do-con-2021,
author = {Palma, Juliana Bonacorsi de},
title = {Reforma sancionatória para defesa do consumidor},
journal = {jota_import},
year = {2021},
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-sancionatoria-defesa-do-consumidor},
urldate = {2021-12-22}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>