

PROJETO 914BRZ5018

EDITAL 04/2024

**CONSULTORIA EM SANÇÕES  
ADMINISTRATIVAS EM MATÉRIA CONSUMERISTA  
PRODUTO 04**

**MAPEAMENTO  
PROCESSOS  
ADMINISTRATIVOS**



MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO



# Cauê Vieira

## ADVOGADO E CONSULTOR

### INTRODUÇÃO

**E**m conformidade com a proposta do Edital da presente consultoria, o produto 04, aqui apresentado, traz em seu bojo o mapeamento dos processos administrativos e processos de cunho sancionatório em curso na Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor.

Para a realização do trabalho, foi disponibilizado o acesso externo e integral a um total de 95 (noventa e cinco) expedientes administrativos, das mais variadas origens, datas e fundamentações. A metodologia de tabulação dos feitos, suas classificações, extração de dados e construção do racional a seguir exposto seguiu a determinação editalícia, bem como as orientações recebidas pela consultoria nas reuniões prévias e de orientação realizadas ao longo do último período.

Em suma, a seguir se exporá a característica de cada procedimento, sua fundamentação legal, a classificação dos feitos considerando o mercado de consumo identificado e os setores econômicos envolvidos. Além disto, o mapeamento permite a exaração de conclusões acerca do tempo de tramitação dos processos e seus atuais estágios de andamento.

Por fim, todos os dados que dão suporte à análise aquiposta, segue anexados ao produto, viabilizando novas consultas e conclusões futuras.



## ANÁLISE ESTATÍSTICA DA BASE DE DADOS

**O**s processos administrativos sancionadores, no âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor, têm como base um arcabouço legislativo e regulamentar vasto, garantindo a aplicação das sanções administrativas de forma legal, transparente e eficiente.

Além dos pressupostos do próprio Código de Defesa do Consumidor e do Decreto Federal nº 2181/1997, as Portarias 7, de 05 de maior de 2016, e 905, de 24 de outubro de 2017, disciplinam a forma processual, as etapas de instauração e instrução processual, todas inspiradas nos princípios basilares constitucionais já explorados no produto 02 desta consultoria.

Com base em tal arcabouço e no material posto à análise na presente etapa, se destacam duas origens distintas, interna (de ofício) e externa (por provocação de entes públicos, privados e particulares) para a instauração processual e três classificações principais, a saber: averiguação preliminar, processo administrativo e processo cautelar.

A partir do refino da base de dados original, de 95 (noventa e cinco) feitos, se trabalhará doravante com o número absoluto de 86 (oitenta e seis) processos, considerando a necessidade de exclusão de 9 (nove) entradas<sup>1</sup>, para fins de qualificação de dados postos à análise.

## ORIGEM DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

Quanto à origem dos processos instaurados pela SENACON, se verifica um equilíbrio entre feitos inaugurados por motivação externa, através da provocação de diversos atores públicos e privados (Banco Central do Brasil, Procons Estaduais e Municipais, Institutos de Defesa do Consumidor, empresas e cidadãos), e aqueles abertos de ofício pela estrutura do próprio órgão.

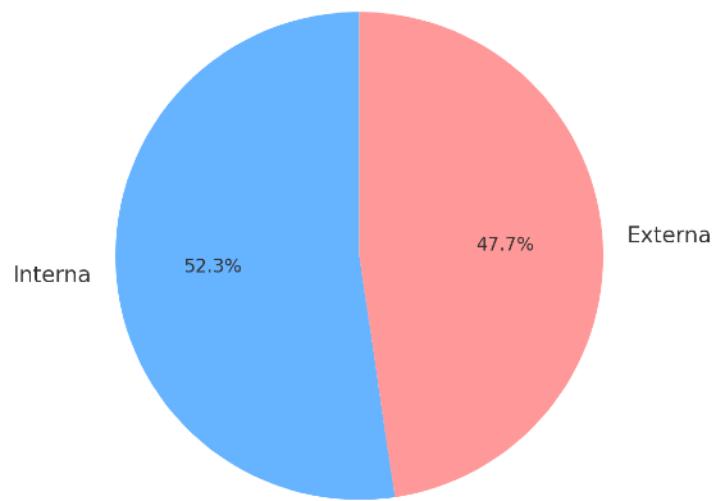
---

<sup>1</sup> Dois processos com acesso externo revogados; uma entrada duplicada; e, seis processos cuja tramitação revelou o exaurimento de seu objeto pelo pagamento da sanção, permanecendo ativos ainda somente aguardando despacho de arquivamento.



Os processos *ex-officio* representam 52,33% (45) do total, enquanto aqueles de origem externa correspondem a 47,67% (41) do total.

Distribuição dos Processos por Origem



Tal fato revela o adequado funcionamento tanto interno do órgão federal, na medida em que os setores de monitoria de mercado internos e externos estabelecem a necessidade de maior aprofundamento regulatório de situações identificadas no mercado de consumo.

## SETORES ECONÔMICOS E MERCADO DE CONSUMO

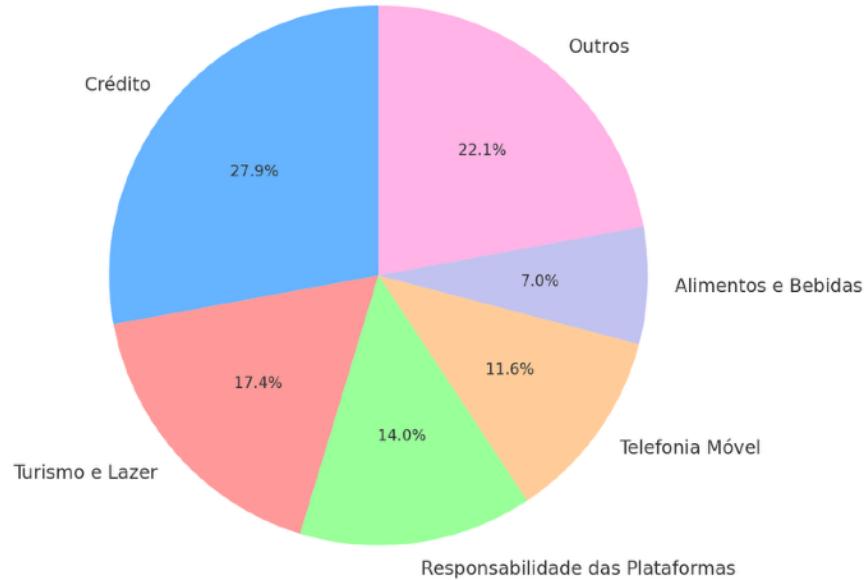
Da base de dados estudada, se identifica uma pluralidade de setores econômicos envolvidos e uma grande diversidade dos mercados de consumo analisados pela Secretaria Nacional do Consumidor.

Os mercados de consumo com maior incidência de processamentos perante o órgão são, na ordem, o de crédito, com 24 processos (27,9%); Turismo e Lazer, com 15 processos (17,4%); Responsabilidade das Plataformas, com 12 processos (14%); Telefonia Móvel, com 10 processos (11,6%); Alimentos e Bebidas, com 6 processos



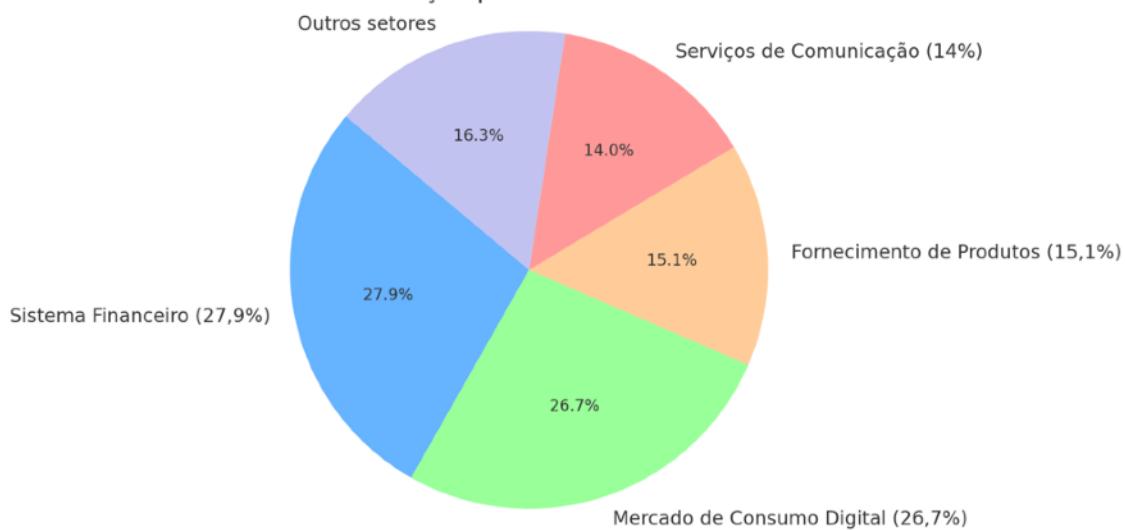
(7%); além de outros (incluindo Energia, Saúde, Eletroeletrônicos, etc.), com menores percentuais.

Distribuição por Mercado de Consumo



Já quando se analisam os dados sobre os setores econômicos, se verifica uma maior concentração de procedimentos focados no sistema financeiro, com 24 processos (27,9%); seguido por mercado de consumo digital, com 23 processos (26,7%); fornecimento de produtos, com 13 processos (15,1%); serviços de comunicação, com 12 processos (14%); alem de outros setores, com menores percentuais.

Distribuição por Setor Econômico





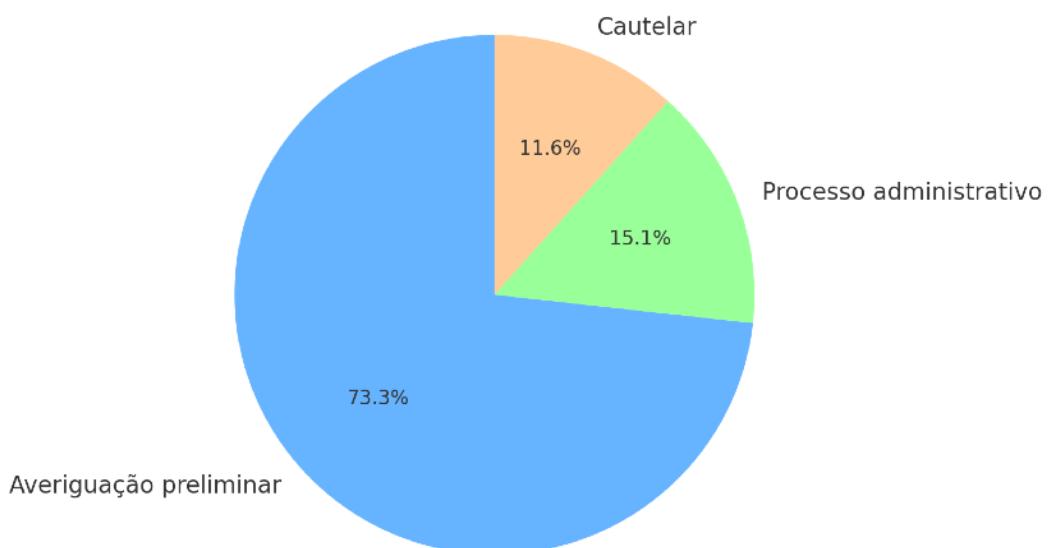
Dos dados acima, se depreende uma relevante concentração de processos abertos em face de empresas de tecnologia, sejam elas fornecedores de serviços por meio digital, como agências de viagens e locação de hospedagens, sejam elas plataformas sociais. Quanto a estes, importante igualmente o destaque do enfrentamento atual acerca da responsabilidade de tais plataformas quanto à moderação de seus conteúdos.

## MODALIDADES DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

A base de dados analisada revela uma variedade de espécies de procedimentos adotados pela SENACON para a consecução de suas atividades investigatórias e de eventual sancionamento.

Dos 86 feitos analisados, 63 processos, representando 73,26% do total, foram inaugurados como averiguação preliminar, quanto 13 processos, correspondendo a 15,12% foram instaurados diretamente como processo administrativo. Ainda, 10 processos cautelares, equivalentes a 11,63%, foram instruídos de pronto pela Secretaria.

Distribuição dos Tipos de Procedimento





## AVERIGUAÇÃO PRELIMINAR

A averiguação preliminar, instaurada quando os indícios de infração não são suficientes para a instauração direta de um processo administrativo, tem por finalidade a reunião de elementos suficientes para a formação de convicção dos órgãos internos da SENACON acerca da instauração de processo administrativo ou arquivamento do feito.

O fluxo procedural pode ser assim sistematizado:

1. Início, por ofício ou requerimento, por despacho.
2. Notificação, para fornecedor apresentar esclarecimentos.
3. Decisão, arquivamento ou abertura de PAS, por Nota Técnica.
4. Publicação no Diário Oficial da União.
5. Notificação Comunicação da decisão.

As averiguações preliminares analisadas, considerando a origem da abertura dos expedientes, foram devidamente utilizadas para o levantamento de subsídios capazes de elucidar os fatos com foco na observação, ou não, de dano coletivo ao mercado de consumo.

Quando considerados os processos inaugurados por provocação externa, as averiguações preliminares foram utilizadas em 73,2% (30) dos casos. Já quando o processo foi aberto de modo direto, por ofício, a opção pela averiguação preliminar representou 73,3% (33) dos encaminhamentos feitos.

## PROCESSO ADMINISTRATIVO

Já o processo administrativo sancionador é instaurado quando há indícios suficientes de ferimento da legislação consumerista. O procedimento segue as normas do Decreto nº 2121/1997 e da Lei Federal nº 9874/1999, sempre com a necessária observância da ampla defesa e do contraditório.

O fluxo procedural padrão do expediente é o seguinte:



1. De ofício ou a requerimento, através de despacho por Nota Técnica acolhida por despacho.
2. Publicação no Diário Oficial da União.
3. Notificação, para fornecedor apresentar defesa, no prazo de 20 (vinte) dias.
4. Instrução processual, com coleta de elementos internos e externos, como agências reguladores, etc.
5. Intimação para alegações finais.
6. Decisão pela Diretoria do DPDC, tanto para arquivamento quanto imposição de sanção.
7. Publicação no Diário Oficial da União.
8. Notificação Comunicação da decisão, com abertura de prazo para eventual recurso hierárquico.

Esta modalidade de procedimento, na base de dados aqui tratada, correspondeu a 20% (9) nos feitos com origem de ofício, enquanto respondeu por 9,8% (4) naqueles instaurados por provocação externa.

Tais dados têm correlação direta com a necessidade de melhor apuração e a necessária presença de indícios a justificar a abertura direta de processo administrativo, razão pela qual sua incidência nas denúncias externas, que, em tese, necessitam maior profundidade, é menor do que naqueles casos em que a própria monitoria de mercado da SENACON atua.

## PROCESSO CAUTELAR

Quanto ao processo cautelar, a pesquisa realizada identificou relevante incidência da modalidade tanto nos processos impulsionados por motivação interna quanto externa, com maior incidência nesta.

Tal fato se revela importante a considerar que, do total de 10 (dez) processos cautelares, sendo 3 (três) deles de origem interna e 7 (sete) de origem externa, 8 (oito) trataram de temas afetos ao mercado de consumo digital e de responsabilidade das plataformas no mercado de consumo, tema que merece especial atenção do Sistema Nacional do Consumidor.



O fluxo processual cautelar se revela distinto dos demais, na medida em que a Administração Pública decide agir mesmo sem a necessária oitava do fornecedor, de forma a estancar evidente lesão coletiva cometida, cujas responsabilidades e contornos posteriormente serão analisadas no devido processo administrativo sancionador posterior.

Assim, se pode esquematizar o fluxo processual da modalidade da seguinte forma:

**1. Recebimento da Denúncia ou Instauração de Ofício**

- Registro da denúncia recebida ou instauração do procedimento de ofício.
- Análise preliminar para verificar a presença de indícios mínimos de infração.

**2. Análise de Urgência e Perigo de Dano**

- Avaliação da necessidade de medida cautelar diante do risco de dano grave ou de difícil reparação.
- Identificação de elementos que justifiquem a urgência da medida.

**3. Elaboração de Nota Técnica**

- Produção de Nota Técnica detalhada fundamentando a necessidade da medida cautelar.
- Indicação dos fundamentos legais e das evidências coletadas.

**4. Propositora da Medida Cautelar**

- Encaminhamento da Nota Técnica à autoridade competente.
- Análise e decisão sobre a imposição da medida cautelar.

**5. Imposição da Medida Cautelar**

- Expedição do ato administrativo impondo a medida cautelar, com descrição clara de seu alcance e vigência.
- Comunicação formal ao interessado sobre a decisão.

**6. Publicação da Decisão**

- Publicação da decisão no Diário Oficial da União, assegurando a publicidade e transparência do ato.



## 7. Conversão do Feito em Processo Administrativo Sancionador (PAS)

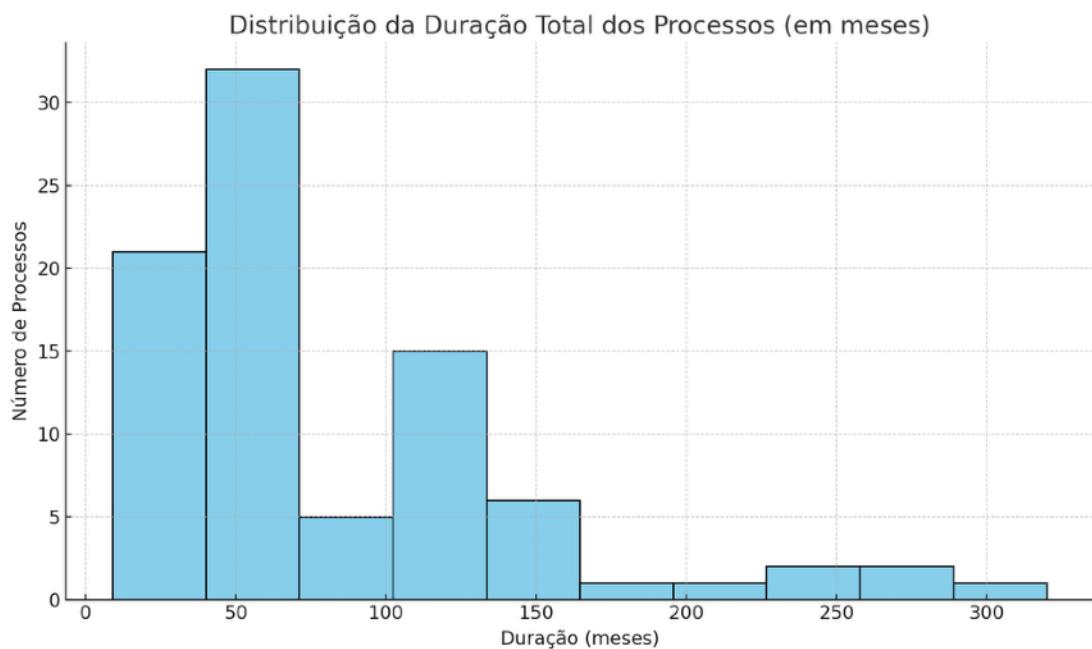
- Caso a medida cautelar evidencie elementos suficientes para a continuidade do procedimento, o feito é convertido em PAS.
- Instauração formal do PAS, com delimitação dos fatos e das condutas a serem apuradas.

Este fluxo assegura a conformidade com os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, fundamentais nos processos administrativos sancionadores.

## TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PAS

De acordo com os dados pesquisados, a tramitação dos 86 (oitenta e seis) processos pesquisados tem duração média de 82,63 meses, correspondente a pouco menos de 7 (sete) anos, desde a sua instauração até a sua conclusão.

Quando se considera o tempo médio de tramitação por modalidade, temos os seguintes dados: processo cautelar, conclusão média em 25,8 meses; averiguação preliminar, conclusão média de 87,44 meses; e, processos administrativos, com duração média de 103 meses.





Da base pesquisada, o procedimento com menor tramitação se encerrou em 9 meses, enquanto o de maior tramitação somou 320 meses.

Quanto ao tempo médio de conclusão de um processo administrativo para a decisão, o dado revela que, desde o momento em que o feito está em condições de exaração da competente nota técnica conclusiva até a sua publicação, tal ato ocorre em média após aproximadamente 6 (seis) meses.

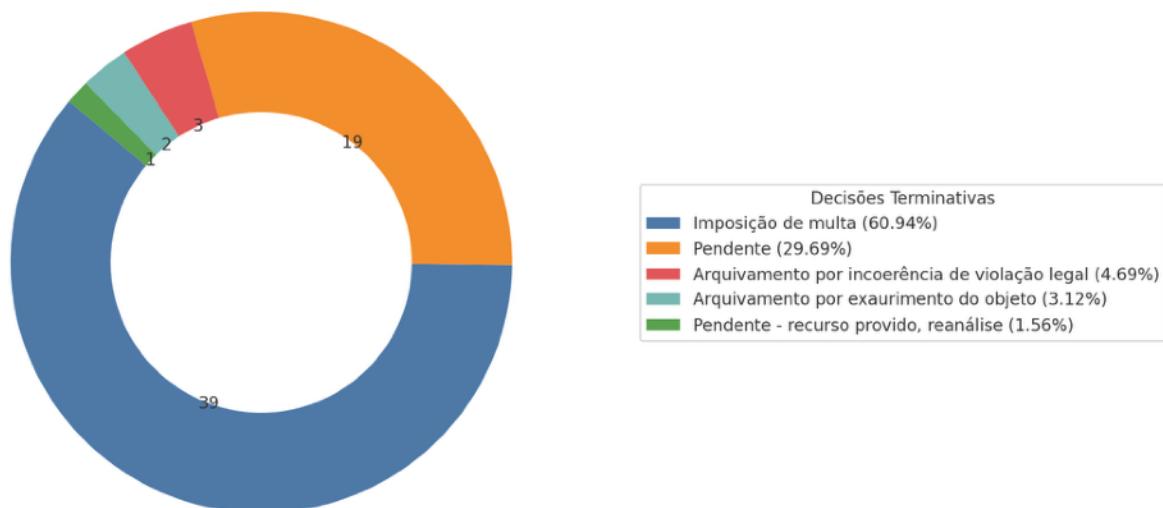
## DECISÕES TERMINATIVAS DE PRIMEIRO GRAU

As decisões terminativas dos processos administrativos analisados, todas emitidas por competente Nota Técnica acolhida por despacho superior e publicadas no Diário Oficial da União, conduziram à imposição de sanção pecuniária ao fornecedor em 39 (trinta e nove processos), correspondente a 60,94% dos casos.

Já em 19 (dezenove) processos, os feitos ainda estão pendentes de decisão, enquanto 5 (cinco) processos tiveram decisão de arquivamento, por fatores diversos.

Graficamente, as decisões estão assim postas:

Decisões Terminativas em Processos Administrativos

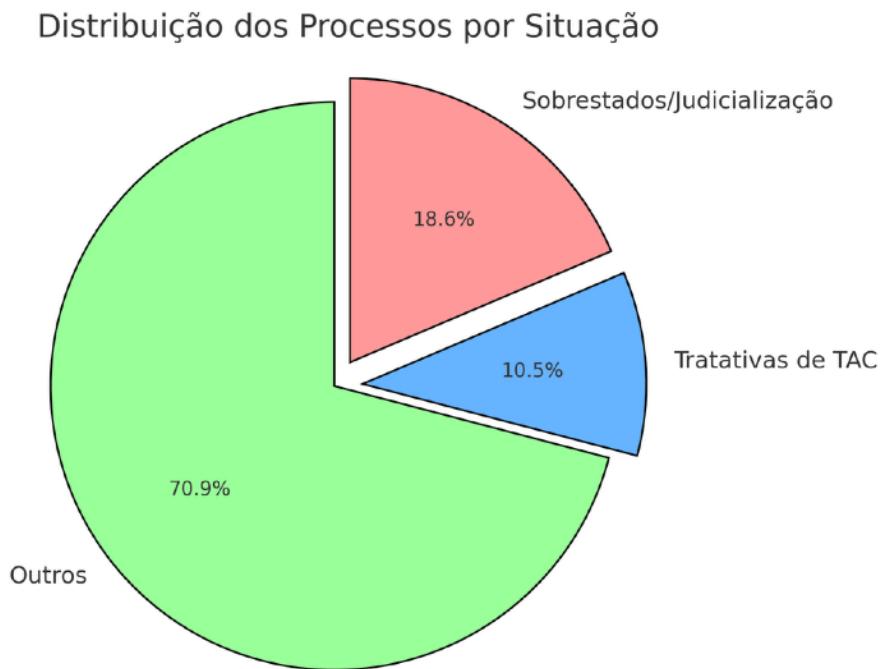




Os demais processos, em um total de 22 (vinte e dois) ainda estão em tramitação com vistas à sua conclusão para exaração de decisão.

Por fim, quanto à finalidade útil dos PAS, importante a menção de que 16 (dezesseis) processos estão sobrestados em função de judicialização do mérito administrativo, seja por decisão liminar, seja por depósito judicial do valor da sanção, enquanto 9 (nove) processos atualmente tramitam para celebração de Termo de Ajuste de Conduta.

Nos demais processos, ainda corre a instrução dos feitos, seja para simples impulsionamento, seja para condução às suas finalidades úteis.





## ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS

**A** análise crítica dos dados acima colacionados não pode ser realizada sem o necessário contexto histórico, tanto passado quanto atual, bem como acerca das condições inerentes ao trabalho da Secretaria Nacional do Consumidor, tais como estrutura física e humana, direcionamento de gestão, dentre outros, fatos que refogem à competência editalícia desta consultoria.

Fundamental que para a compreensão das estatísticas acima, se compreenda, por exemplo, o estado das artes do momento em que os procedimentos foram inaugurados, haja vista se tratar de processos que remontam ao ano de 1998, antes mesmo da instituição da SENACON nos seus moldes atuais, chegando até aos desafios impostos pelo atual mercado de consumo, com incidência cada vez mais destacada ao o mercado de consumo digital.

Da mesma forma, os desafios postos pela natural mudança do mercado consumidor pátrio precisam ser levados em conta, na medida em que um feito instaurado no começo dos anos 2000, por exemplo, retratava uma relação de consumo que em muito se difere da atual. Tal fato reside não só nas modernas estratégias de consumo implementadas pelos fornecedores, cada vez mais múltiplos, mas também pela mudança de perfil do consumidor brasileiro, cada vez com maior acesso à informação decorrente do processo de digitalização das relações humanas.

No que toca especificamente ao atual produto, insta referir que a leitura desta análise não pode ser realizada de modo isolado, mas sim como decorrência lógica dos demais produtos já apresentados, em especial o levantamento doutrinário acerca dos processos administrativos sancionadores e também a forma como Poder Judiciário brasileiro vêm enfrentando a matéria.

Considerando todos os elementos acima, não somente as conclusões aqui vertidas são possíveis, sendo este documento fonte de possíveis novas interpretações e achados futuros, sempre com a ótica de momento daqueles que sobre ele se debrucem.



A consulta e a consequente leitura na íntegra dos 86 (oitenta e seis) processos administrativos aqui tabulados revela o labor da SENACON na proteção coletiva das relações de consumo do Brasil. Em todos os feitos há, de modo adequado, o enfrentamento à questões de cunho nacional que têm o potencial de atingir um sem número de cidadãos e cidadãs espalhados por todo o território pátrio. Não há, pois, identificação de desvio de finalidade do órgão na base de dados estudada.

Da mesma forma, a instrução processual levada à cabo pela estrutura do órgão respeita, em sua totalidade, a principiologia aplicável aos processos administrativos sancionadores. Sempre houve, e há, o cuidado com a observância dos pressupostos de ampla defesa e contraditório nos feitos. Também, a instrução processual muito bem se utiliza dos dados disponíveis no sistema nacional do consumidor.

Sobre isto, importante que se faça uma distinção entre aqueles feitos inaugurados por iniciativa externa daqueles com instauração de ofício.

Nos feitos em que a SENACON foi provocada a agir, há o relevante interesse e participação tanto de órgão públicos, privados e particulares em provocar a movimentação da estrutura estatal na proteção dos interesses difusos nas relações de consumo. Quando instada, a Secretaria Nacional do Consumidor muito bem se vale de sua estrutura sistêmica para levantamento de dados para a correta compreensão dos fatos e tomada de decisão, o que se revela nas averiguações preliminares instauradas.

Já quando os fatos são promovidos por ofício, se revela o adequado funcionamento das estruturas internas do órgão, de monitoria de mercado, aptos a identificar desvios que necessitam de correção, sempre com a máxima atenção aos predicados de defesa. Prova disto são as instaurações diretas de processos administrativos de ofício acima tabulados.

Em ambas as origens, externa e interna, também sobreleva destacar a incidência de processos cautelares no âmbito da SENACON, na medida em que o órgão adequadamente se vale das permissões e comandos legais para fazer cessar ações de potencial dano coletivo. Aqui se repete a menção já feita na análise estatística, de que os processos cautelares em face de fornecedores de produtos e serviços digitais, tais



como plataformas de comércio eletrônico e também de redes sociais, receberam especial atenção pública para a adequação dos seus agires.

Tal fato destaca a necessidade da cada vez maior aprofundamento no estudo e na monitoria desse setor, crescente e com potencial de atendimento em larga escala.

Ainda, importante a reflexão acerca da identificação de tramitação por longo período de alguns expedientes. Como visto nos produtos anteriores, há crescente preocupação tanto da doutrina quanto da jurisprudência com o que se convenciona chamar de duração razoável do processo administrativo, quanto mais daqueles em que há a expectativa de aplicação de sancionamento, seja pelo seu caráter punitivo, quanto por sua natureza pedagógica.

Não se ignora, como dito na introdução ao tópico, as características intrínsecas a todo e qualquer órgão público, contudo tal fato não pode ser escusa para a não entrega de solução efetiva para demandas sociais e coletivas.

Por fim, quanto à instrução formal dos expedientes, não se vislumbrou em nenhum deles qualquer reparo a ser feito relativamente à fundamentação dos atos públicos postos. Todos os passos levados à efeito pela SENACON estão revestidos da mais absoluta e irrestrita legalidade, formalidade e motivação.

Isto posto, a análise crítica aqui posta, não exaustiva, conduz ao próximo produto a ser apresentado, com a sequência lógica da consultoria contratada.



## CONCLUSÃO

**F**orte em todos os elementos alhures, os achados deste produto se somam adequadamente àqueles já entregues e publicados, a saber: 1) plano de trabalho; 2) estudo doutrinário; e, 3) estudo jurisprudencial, todos acerca dos processos administrativos sancionadores em matéria geral e consumerista.

Possível é a sequência do trabalho, com o encaminhamento do próximo produto, de desenvolvimento de manual de processo administrativo sancionador no âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor.

Por fim, fundamental que se registre que o conjunto de mapeamento dos processos não permite a divulgação pública daqueles processos administrativos que ainda estão em andamento e ainda não geraram conclusão acerca da necessidade de sanções ou arquivamento. A exposição pública pode eventualmente gerar compreensões equivocadas da coletividade acerca do tempo de tramitação identificado com diversos fatores complexos incluindo histórico do órgão e também porque foi selecionada uma amostragem apenas, o que não permite uma visualização completa do perfil da velocidade de tramitação dos processos em todos os anos, envolvendo todas as gestões, desde 2012.