



17577978



08084.001566/2022-00



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

NOTA TÉCNICA Nº 25/2022/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08084.001566/2022-00

ASSUNTO: Esclarecimentos e orientações ao SNDC sobre os impactos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, sobre a legislação de proteção e defesa dos consumidores

1. INTRODUÇÃO

1. Em 11 de março de 2022, foi sancionada a Lei Complementar nº 192, que *“define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior”*.
2. Por meio do Ofício nº 38/2022/SPG-MME, o dirigente da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia solicitou ao dirigente desta Secretaria Nacional do Consumidor avaliar medidas e ações que possam permitir o acompanhamento dos reflexos da redução dos tributos supramencionados nos preços finais ao consumidor.
3. Mesmo que a nova lei seja de cunho tributário, ela tem impacto nas relações de consumo, em especial sobre o preço dos produtos. Situações de calamidade pública, emergenciais ou contextuais, como as vivenciadas atualmente como decorrência do contexto geopolítico no Leste da Europa, podem gerar choques de oferta e demanda, ou seja, eventos inesperados que tiram o mercado do equilíbrio. Neste caso, caracteriza-se um choque de oferta, tendo como consequência o aumento dos preços.
4. Por esse motivo, os Poderes Legislativo e Executivo foram céleres na aprovação da Lei Complementar em comento, pois ela tem o potencial de reduzir o impacto causado nos preços.
5. De acordo com o Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, é de responsabilidade da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) o planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, que tem entre os seus princípios o reconhecimento da vulnerabilidade dos consumidores, a harmonização das relações de consumo, a educação para consumo e a coibição de abusos praticados. Portanto, esta nota técnica tem o objetivo de prestar esclarecimentos e orientações, aos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), sobre a implementação da legislação de proteção e defesa dos consumidores considerando as alterações no ordenamento jurídico trazidas pela Lei Complementar nº 192, de 2022.

2. LEGISLAÇÃO

6. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é um tributo estadual com valores estipulados pelos estados da federação e pelo Distrito Federal (DF). Sua incidência ocorre quando um produto ou serviço circula entre cidades, estados ou pessoas jurídicas – ou seja, quando a propriedade passa de uma empresa para outra ou da empresa para o consumidor.

7. A alíquota do ICMS é definida pelos estados, que podem definir alíquotas diferentes para cada produto ou serviço. Portanto, o estado define um percentual do preço da venda que será referente ao imposto: Preço do produto ou serviço X Alíquota = Valor do ICMS.

8. Como o valor do ICMS varia de acordo com o preço do produto, mesmo que não ocorra a variação do imposto, em um cenário de aumento de preço do produto, o valor do ICMS acaba aumentando, crescendo também o montante arrecadado pelo estado. Isso ocorre por ser um imposto *ad valorem*, ou seja, um percentual sobre o preço.

9. Com objetivo de reduzir a sonegação, antecipar a arrecadação e facilitar a fiscalização, alguns produtos possuem um regime especial de tributação, chamado de substituição tributária. Nesse regime, no qual os combustíveis fazem parte, os impostos são recolhidos na origem da cadeia.

10. Para definir o “Preço do produto ou serviço” que será utilizado no cálculo do “Valor do ICMS” a ser recolhido sobre os combustíveis, é calculado pelos estados o “preço médio ponderado ao consumidor final” (PMPF). É uma *“média criada a partir dos dados informados por todos os estados sobre o preço do combustível praticado na bomba dos postos de gasolina”* de cada um dos combustíveis (diesel, gasolina, etanol etc.).

11. No contexto atual, chamaram atenção determinadas distorções causadas por esse modo de cálculo. Com vistas a alterar a dinâmica do ICMS sobre combustíveis, foi aprovada nas duas Casas do Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar nº 192, de 2022, segundo a qual o ICMS incidirá uma única vez nos combustíveis, conforme pode ser visto em seu art. 2º:

“Art. 2º Os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS, qualquer que seja sua finalidade, são os seguintes:

I - gasolina e etanol anidro combustível;

II - diesel e biodiesel; e

III - gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural.”

12. A Lei ainda determinou que: (i) a alíquota será uniforme em todo o país, sendo definidas por deliberação entre os estados; (ii) terá novo modelo de cálculo, passando a ser um valor específico (*ad rem*) por unidade de medida; e (iii) poderá ser reduzida e estabelecida no mesmo exercício financeiro. O inciso V do art. 3º mostra isso:

“Art. 3º Para a incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar, será observado o seguinte:

V - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, observado o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional e poderão ser diferenciadas por produto;

b) serão específicas (ad rem), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do art. 155 da Constituição Federal; e

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas no mesmo exercício financeiro, observado o disposto na alínea c do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.”

13. Dessa maneira, a informação sobre o tributo será mais clara e adequada para os consumidores, que observarão variação com menor frequência do imposto, além de ter o mesmo valor em todos os estados.

14. Ademais, o parágrafo 5º do art. 6º mostra a preocupação com o peso do tributo ao consumidor, qual seja:

“§ 5º Na definição das alíquotas, nos termos do inciso V do caput do art. 3º desta Lei Complementar, os Estados e o Distrito Federal observarão as estimativas de evolução do preço dos combustíveis de modo que não haja ampliação do peso proporcional do tributo na formação do preço final ao consumidor.”

15. Além disso, o art. 9º reduz a zero, até 31 de dezembro de 2022, as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ambos tributos federais, para o diesel, biodiesel e o gás liquefeito de petróleo (GLP), a saber:

“Art. 9º As alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de que tratam os incisos II e III do caput do art. 4º da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, o art. 2º da Lei nº 10.560, de 13 de novembro de 2002, os incisos II, III e IV do caput do art. 23 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e os arts. 3º e 4º da Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005, ficam reduzidas a 0 (zero) até 31 de dezembro de 2022, garantida às pessoas jurídicas da cadeia, incluído o adquirente final, a manutenção dos créditos vinculados.”

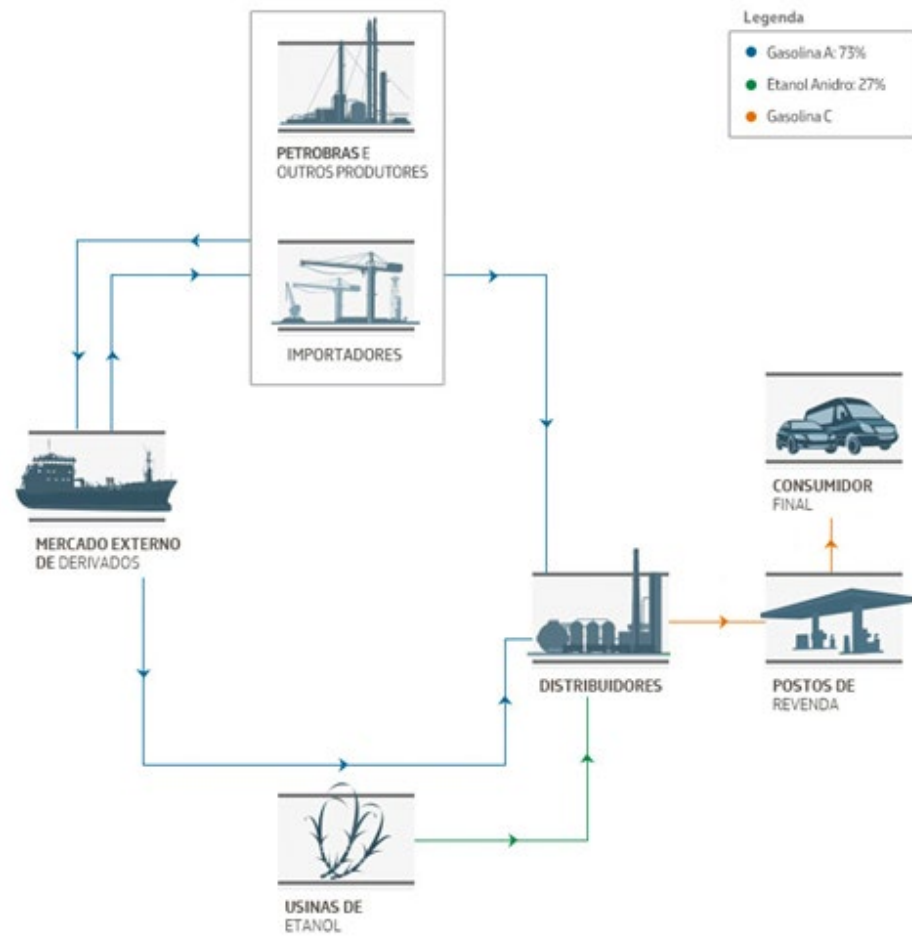
16. Cabe recordar que, desde 2002, vigora no Brasil o regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis e derivados de petróleo (produção, importação, exportação, distribuição, revenda), nos termos do art. 69 da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Não há tabelamento nem fixação de valores máximos e mínimos, ou qualquer exigência de autorização oficial prévia para reajustes.

17. Os preços dos combustíveis automotivos são, portanto, estabelecidos pelos agentes econômicos em regime de livre mercado, sendo definidos em função de diversos fatores, tais como: custos de aquisição do produto, margem líquida de remuneração, despesas operacionais (salários e encargos sociais, aluguel das instalações, frete etc.), impostos incidentes e padrão de concorrência existente em cada mercado.

18. A cadeia de comercialização da gasolina e do diesel começa com a venda pelo produtor ou importador do produto a granel para as companhias distribuidoras. As companhias distribuidoras, por sua vez, são responsáveis pela mistura obrigatória do etanol anidro, para a gasolina, e biodiesel, para o diesel, biocombustíveis que possuem dinâmica própria de produção e precificação e que são adquiridos pelas distribuidoras diretamente das usinas produtoras. As distribuidoras, por fim, realizam o transporte dos produtos até os diversos revendedores, e estes comercializam o produto para o consumidor final.

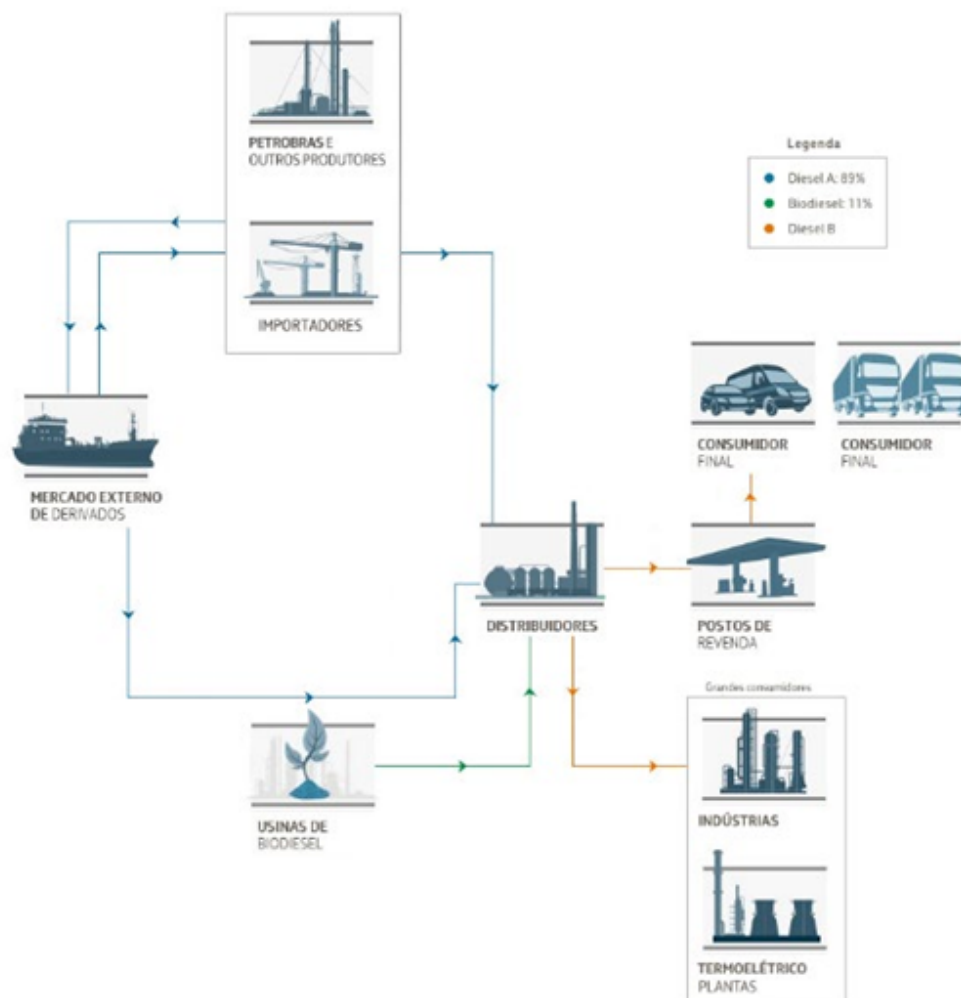
19. De forma esquemática, a cadeia de comercialização da gasolina é a seguinte:

Gasolina



20.

Já a cadeia de comercialização do diesel é, de forma esquemática, a seguinte:



21. A **relação de consumo** ocorre, portanto, apenas no elo final da cadeia, na relação **entre revendedores e consumidores**, nos termos do art. 2º do Código de Defesa do Consumidor.

22. Sendo assim, fica evidente que o acompanhamento do impacto da redução tributária sobre o preço dos combustíveis não é uma atividade simples e requer conhecimento especializado no setor para verificar como uma redução do preço no primeiro elo da cadeia pode chegar ao consumidor final. Além disso, não é competência dos órgãos de defesa do consumidor exercer fiscalização sobre aspectos da arrecadação tributária, seja ela federal, estadual, distrital ou municipal.

23. De todo modo, compete a esses órgãos verificar o cumprimento das normas previstas na Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor. O seu art. 3º modificou o art. 6º da Lei nº 8.078, de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), a saber:

Art. 3º O inciso III do art 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º

*III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, **tributos incidentes** e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;"*

(grifo nosso)

24. A mesma lei também obriga os fornecedores a prestarem informações referentes aos tributos nos documentos fiscais ou equivalentes, conforme seu art. 1º:

“Art. 1º Emitidos por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, em todo território nacional, deverá constar, dos documentos fiscais ou equivalentes, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda.”

25. E o parágrafo 5º desse artigo define os tributos que devem ser informados:

“§ 5º Os tributos que deverão ser computados são os seguintes:

I - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);

II - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS);

III - Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);

IV - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);

V - (VETADO);

VI - (VETADO);

VII - Contribuição Social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) - (PIS/Pasep);

VIII - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);

IX - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide).”

(grifo nosso)

26. Além disto, com o objetivo de garantir, no momento oportuno (antes da compra), o direito à informação dos consumidores, foi editado o Decreto nº 10.634, em 22 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a divulgação de informações aos consumidores referentes aos preços dos combustíveis automotivos. De modo geral, o Decreto nº 10.634, de 2021, estabelece quais procedimentos deverão ser adotados pelos postos de combustível para que se garanta ao consumidor o direito a receber informações claras e adequadas sobre os preços dos combustíveis automotivos e, também, sobre os tributos incidentes no preço do produto.

27. Em relação aos tributos, os revendedores devem afixar painel com os valores estimados dos tributos incidentes nas mercadorias comercializadas em local visível do estabelecimento, e o painel deve conter:

- o valor médio regional no produtor ou no importador;

- o preço de referência para o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS;

- o valor do ICMS;

- o valor da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins; e

- o valor da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - CIDE-combustíveis

28. Com as alterações da Lei Complementar nº 192, de 2022, essas informações devem ser atualizadas de acordo com a nova legislação.

29. Portanto, é direito do consumidor receber essas informações; caso sejam informações inverídicas, os fornecedores estarão em desacordo, também, com o Código de Defesa do Consumidor, ficando sujeitos a processos administrativos sancionatórios.

30. Com vistas a facilitar e tornar mais efetivo o processo fiscalizatório, os Procons podem contar com auxílio de órgãos da administração tributária.

3. PAPEL DA SENACON E DO SNDC

31. Ações de fiscalização são fundamentais para garantia do cumprimento de regulamentos, figurando como importantes instrumentos para inibir práticas abusivas contra os consumidores. A Senacon e os demais órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) terão papel importante na fiscalização de supostos descumprimentos da legislação consumerista.

32. A defesa dos consumidores pressupõe uma atuação coordenada, difusa e capilarizada de diversos agentes públicos e privados. O modelo brasileiro de defesa do consumidor privilegiou uma atuação focada na origem dos problemas de natureza consumerista, reservando à Senacon o papel precípua de coordenação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), conforme prevê o Código de Defesa do Consumidor, o Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997 (que dispõe sobre a organização do SNDC), e o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019 (que aprova a estrutura regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública).

33. O SNDC é composto por órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor, congregando, assim, a participação dos Procons, dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas e Entidades Cíveis de Defesa dos Consumidores. Ou seja, estes órgãos, sob a coordenação da Senacon, se articulam para implementação efetiva da Política Nacional das Relações de Consumo.

34. Embora a Senacon seja responsável por coordenar a Política Nacional das Relações de Consumo, não há hierarquia administrativa entre seus integrantes. Cada órgão de proteção e defesa do consumidor é competente para, no âmbito da sua jurisdição e na forma da lei, desenvolver as atividades pertinentes à defesa do consumidor, inclusive de fiscalização das relações de consumo, e apuração e punição de infrações contra os consumidores, conforme trecho abaixo extraído do Decreto nº 2.181, de 1997:

Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma da lei, especificamente para este fim, exercitar as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 3º deste Decreto e, ainda:

I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;

II - dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as reclamações fundamentadas;

III - fiscalizar as relações de consumo;

(...)

Art. 5º Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo.

(grifamos)

35. Assim sendo, não há entre a Senacon, os Procons, o Ministério Público e a Defensoria Pública hierarquia administrativa, mas sim uma divisão de atribuições legais de órgãos autônomos e independentes, as quais devem ser adequadamente coordenadas e articuladas, em prol da eficiência de resolução de conflitos em nível nacional.

36. O Decreto nº 2.181, de 1997, foi ainda mais específico, ao dispor sobre a fiscalização das relações de consumo, afirmando que essa atividade é reservada a agentes fiscais oficialmente designados para tal tarefa. Segue trecho:

Da Fiscalização

Art. 9º A fiscalização das relações de consumo de que tratam a Lei no 8.078, de 1990, este Decreto e as demais normas de defesa do consumidor será exercida em todo o território nacional pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, pelos órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, pelos órgãos conveniados com a Secretaria e pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor criados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em suas respectivas áreas de atuação e competência.

Art. 10. A fiscalização de que trata este Decreto será efetuada por agentes fiscais, oficialmente designados, vinculados aos respectivos órgãos de proteção e defesa do consumidor, no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, devidamente credenciados mediante Cédula de Identificação Fiscal, admitida a delegação mediante convênio.

Art. 11. Sem exclusão da responsabilidade dos órgãos que compõem o SNDC, os agentes de que trata o artigo anterior responderão pelos atos que praticarem quando investidos da ação fiscalizadora.

(grifamos)

37. Diante disso, a fiscalização em âmbito nacional, depende de uma atuação sinérgica dos membros do SNDC que possuem em seus quadros de servidores fiscais.

38. Embora a Senacon tenha competência para receber denúncias, apurar irregularidades e, se for o caso, mediante instauração de processos administrativos, aplicar sanções, sua atuação está voltada para análise de casos de repercussão nacional e interesse geral. Além disso, a Secretaria não conta, em sua estrutura institucional, com a presença de agentes fiscais.

39. Sendo assim, os órgãos de defesa do consumidor devem pautar a sua fiscalização com base na Lei nº 12.741, de 2012, e no Decreto n.º 10.634, de 22 de fevereiro de 2021, verificando se os consumidores estão recebendo as informações sobre os tributos de maneira adequada e clara, conforme o art. 6º do CDC.

40. Com relação à análise de eventual prática abusiva de “elevação sem justa causa de preços”, prevista no inciso X do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor, reiteramos os termos do "Guia Prático de Análise de Aumentos de Preços de Produtos e Serviços" (SEI 17587823), recentemente lançado para orientar a atuação dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), especialmente os Procons, sobre a matéria.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

41. Assim sendo, considerando a importância do fornecimento de combustíveis para os consumidores e a recente promulgação da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, orienta-se os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) a:

- a) fiscalizarem a adequação das informações prestadas aos consumidores sobre a incidência de tributos nos preços de combustíveis, nos termos do inciso III do art. 6º do Código de Defesa do Consumidor, dos artigos 1º e 2º da Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, e dos artigos 3º e 4º do Decreto n.º 10.634, de 22 de fevereiro de 2021;
- b) fiscalizarem o eventual cometimento da prática abusiva de elevação sem justa causa de preços de combustíveis, prevista no inciso X do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor, considerando as orientações contidas no "Guia Prático de Análise de Aumentos de Preços de Produtos e Serviços" (SEI 17587823), em anexo.

À consideração superior.

PAULO NEI DA SILVA JUNIOR
Coordenador de Monitoramento de Mercado

FREDERICO FERNANDES MOESCH
Coordenador Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo.

LILIAN CLAESSEN DE MIRANDA BRANDÃO
Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 30/03/2022, às 11:14, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **LILIAN CLAESSEN DE MIRANDA BRANDÃO, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 30/03/2022, às 11:14, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 30/03/2022, às 11:21, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **17577978** e o código CRC **6ED352EC**
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

ANEXO

Guia Prático de Análise de Aumentos de Preços de Produtos e Serviços" (SEI 17587823)