

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR



# Guia Prático de Análise de **Aumentos de Preços** de Produtos e Serviços

SECRETARIA NACIONAL DO  
CONSUMIDOR

MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA



Jair Messias Bolsonaro  
**Presidente da República**

Anderson Torres  
**Ministro da Justiça e Segurança Pública**

Juliana Oliveira Domingues  
**Secretária Nacional do Consumidor**

Lilian Claessen de Miranda Brandão  
**Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**

#### **EQUIPE DE ELABORAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR**

Frederico Fernandes Moesch  
**Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**

Paulo Nei da Silva Junior  
**Coordenador de Monitoramento e Mercado**

Alexandre Carneiro Pereira  
**Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental Alexandre Carneiro Pereira**

#### **REVISÃO**

Roberta Freitas Costa  
**Assessora Técnica**

Flávia Lira da Silva  
**Membro do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC) e Assessora Jurídica da Presidência no Procon-RJ**

#### **REVISÃO FINAL**

Juliana Oliveira Domingues  
**Secretária Nacional do Consumidor**

Viviane Salomão Braga  
**Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor**

#### **EQUIPE DE PRODUÇÃO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Prof. Dr. Ugo Silva Dias  
**Coordenação**

Janaína Angelina Teixeira  
**Coordenação pedagógica**

Angélica Magalhães Neves  
**Revisão**

Patrícia Fernandes Faria  
**Projeto gráfico e diagramação**



# Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
<b>2. O QUE É O AUMENTO ABUSIVO DE PREÇOS COM BASE NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR?</b>	<b>5</b>
<b>3. QUAL O PAPEL DAS AUTORIDADES PÚBLICAS?</b>	<b>7</b>
<b>4. ROTEIRO PARA AVALIAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS QUE ENVOLVAM PREÇOS SUPOSTAMENTE ABUSIVOS</b>	<b>8</b>
<b>5. GUIA DE ATUAÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>6. ORIENTAÇÕES ADICIONAIS PARA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SNDC</b>	<b>13</b>
<b>ANEXO I – ÍNDICES DE CORREÇÃO MONETÁRIA</b>	<b>17</b>
<b>ANEXO II – NOTAS TÉCNICAS E DOCUMENTOS SOBRE A MATÉRIA</b>	<b>18</b>
<b>ANEXO III – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL</b>	<b>19</b>
<b>ANEXO IV – FLUXOGRAMA</b>	<b>21</b>
<b>ANEXO V – FORMULÁRIO DE CHECAGEM (CHECKLIST)</b>	<b>21</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente Guia Prático de Análise de Aumentos de Preços de Produtos e Serviços apresenta orientações elaboradas e aprovadas no âmbito do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC) e consolidadas pela Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), que é a Coordenadora do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

O passo a passo busca oferecer aos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), aos fornecedores e a toda sociedade as orientações básicas acerca da atuação fiscalizatória dos órgãos de proteção e defesa do consumidor face à suposta elevação, sem justa causa, do preço de produtos ou serviços por parte dos fornecedores.

O Brasil tem uma economia de mercado caracterizada pela livre iniciativa, livre

concorrência e defesa do consumidor, com base nos princípios da ordem econômica fixados na Constituição Federal. Isso significa que a livre estipulação de preços<sup>2</sup> pelos fornecedores é a regra. Apenas, quando existem indícios de comportamentos abusivos, os órgãos de defesa do consumidor passam à atuação fiscalizatória.

Assim, os aumentos de preços identificados em produtos e serviços precisam ser avaliados de forma compatível com o modelo constitucional<sup>3</sup>.



---

<sup>1</sup> O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor é atualmente presidido pela Secretária Nacional do Consumidor, Juliana Oliveira Domingues, e composto por representantes de entidades públicas estaduais e municipais de defesa do consumidor, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Banco Central do Brasil, de agências reguladoras, de entidades civis de defesa de consumidores e de fornecedores, além dos juristas reconhecidos pela atuação em consumidor, direito econômico e regulação. O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor foi criado para subsidiar a condução da Política Nacional de Defesa do Consumidor, promovendo um ambiente plural, que proporcione a redução de insegurança jurídica e a proposição de recomendações aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). A Portaria n. 455, de 20 de agosto de 2020, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, designou os membros que compõem o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC). No âmbito do Conselho foi instituída, por meio da Resolução n. 1 de 29 de setembro de 2020, a Comissão sobre "Supostos Preços Abusivos", de Relatoria do representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Sr. Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann, dos representantes da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), Sr. Geanluca Lorenzon e Sr. Andrey Vilas Boas de Freitas, dos representantes da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo (PROCON SP), Sr. Fernando Capez e o Sr. Guilherme Farid, composta pelos representantes dos Órgãos de Proteção e Defesa do Consumidor, entidades públicas e privadas e demais convidados.

<sup>2</sup> Sobre o tema, confira-se o reforço dado pela Lei da Liberdade Econômica: "O art. 3º, II [da Lei de Liberdade Econômica], assegurou aos empresários o direito de concorrer entre si (vedação a barreiras abusivas para entrada no mercado) e de fixar livremente o preço de seus produtos e serviços. [...]". NUNES, Marcelo Guedes. No mesmo sentido, vejam-se os Comentários ao art. 2º, inciso I: A liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas. In: CRUZ, André; DOMINGUES, Juliana Oliveira; GABAN, Eduardo Molan (Org.). Declaração de Direitos de Liberdade Econômica: comentários à Lei 13.874/2019. 1ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 74.

<sup>3</sup> DOMINGUES, Juliana O.; SILVA, Breno F. M. A liberdade econômica tem limites? – reflexões sobre a aplicação do princípio da livre iniciativa e da livre concorrência. In: RODAS, João Grandino. 30 anos da Constituição Federal. São Paulo: Ed. Cedes, 2019, pp. 279-300.

O art. 170 da Constituição Federal estabelece que "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."



Premissas:

- ✔ A livre iniciativa e a liberdade de preços é a regra geral para atividade econômica.
- ✔ Os fornecedores têm liberdade para estipular os preços de seus produtos e serviços ofertados no mercado de consumo.
- ✔ Quando há livre concorrência, os consumidores têm acesso a produtos e serviços potencialmente de maior qualidade e a menor preço.
- ✔ Práticas potencialmente abusivas aos consumidores são analisadas com base no CDC.

**Experiências mal-sucedidas no passado:** especialmente nos anos 1980, houve a tentativa de controle de preços (como o tabelamento) em contexto de hiperinflação.

**O tabelamento de preços não foi capaz de controlar a inflação. Como consequência adversa, houve desabastecimento de produtos essenciais à população, mercados clandestinos/informais e aumento da cartelização<sup>4</sup>.**

## 2. O QUE É O AUMENTO ABUSIVO DE PREÇOS COM BASE NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR?

Considera-se aumento abusivo de preço a elevação, sem justa causa, do preço de produtos ou serviços.

A definição jurídica é aberta e depende de elementos econômicos. Os preços não podem ser arbitrários, leoninos ou abusivos.

Para essa definição, é preciso observar os pressupostos da economia brasileira:

- Os **preços livres** têm papel fundamental no funcionamento do mercado.

- Os aumentos de preços podem ser justificados, pois tendem a refletir os aumentos dos custos do mercado<sup>5</sup>.

- **A promoção da livre concorrência e o combate às infrações e à ordem econômica<sup>6</sup>** têm papel fundamental no combate à especulação dissimulada e deliberada em mercados pouco competitivos ou que enfrentem "distúrbio anormal de mercado" (por exemplo, a pandemia de Covid-19)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Veja-se: DOMINGUES, Juliana Oliveira; GABAN, Eduardo M. Direito Antitruste. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 56.

<sup>5</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Nota Técnica n. 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ. Disponível em: [https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/SEI\\_MJ\\_-\\_11277339\\_-\\_Nota\\_T%C3%A9cnica.pdf](https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/SEI_MJ_-_11277339_-_Nota_T%C3%A9cnica.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.



Em mercados competitivos, aumentos de preços podem revelar um momento de escassez de determinado produto (como ocorreu com o álcool em gel e as máscaras cirúrgicas no início da pandemia<sup>8</sup>), sinalizando a possibilidade do aumento da produção e o estímulo à novas empresas entrantes.

No contexto de “distúrbio anormal de mercado”, crises de oferta e demanda podem ocorrer, reduzindo a oferta de bens ou serviços, o que tende a reduzir a competição desejável e afetar o preço dos produtos/serviços<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Para saber mais, confira: GABAN, Eduardo M.; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 214

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **NOTA TÉCNICA N 17/2020/DEE/CADE**. Pretende-se avaliar potenciais efeitos de imposição de descontos percentuais em contratos de prestação de serviços educacionais, em COVID-19, que estão sendo propostos em diferentes esferas do Estado brasileiro. O DEE acredita que tais propostas são bem intencionadas, m gerar malefícios que não são bem sopesados pelos legisladores e governantes quando da interferência nos contratos individuais. Por este presente nota técnica serve para alertar a respeito de cautelas analíticas necessárias para avaliar a presente situação.. Disponível em <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/notas-tecnicas/2020/nota-tecnica-n17-advocacy-08700002018202012.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

<sup>8</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 31/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**. Dispõe sobre o aumento de preços de álcool em gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas no início da pandemia. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/NotaTcnica31.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021

<sup>9</sup> Como exemplo, veja a análise de itens com arroz e óleo de soja na pandemia: “Diante disso, os relatos encaminhados pelos fornecedores e os indicadores observados mostram que o aumento expressivo do preço do arroz e do óleo de soja, nos últimos meses, é de natureza conjuntural, estando atrelado à pandemia provocada pela Covid-19. As alterações nos componentes de demanda, tanto no cenário internacional quanto no nacional, impulsionado pelo câmbio favorável à exportação, teria provocado um desajuste na oferta e demanda de produtos.” BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 1/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**. Aumento do preço dos itens da cesta básica. Análise crítica das repostas encaminhadas pela indústria de alimentos e redes de supermercados. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/NotaTcnicaCGEMM12021arrozeeoleo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

### 3. QUAL O PAPEL DAS AUTORIDADES PÚBLICAS?

Diante de uma potencial abusividade, é importante compreender o papel das autoridades competentes. Em resumo:

- Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon)<sup>10</sup>: coordena o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), cabendo-lhe planejar, elaborar, propor e executar a Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor, conforme o art. 106 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e seu regulamento, o Decreto n. 2.181, de 20 de março de 1997;
- Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE-SEPEC) do Ministério da Economia<sup>11</sup>: exerce as atribuições relativas à advocacia da concorrência constantes no art. 19 da Lei n. 12.529, de 2011, no âmbito da Administração Pública Federal; acompanha o funcionamento dos mercados e propõe medidas de estímulo à eficiência, à inovação e à competitividade;
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)<sup>12</sup>: responsável por coibir, investigar e sancionar punições por infrações da ordem econômica;
- Órgãos administrativos Estaduais do Distrito Federal e Municipais de Proteção e Defesa do Consumidor (Procons): planejam, elaboram, coordenam e executam a política estadual do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação. Os Procons atendem diretamente os consumidores, recebem denúncias, apuram irregularidades e monitoram o mercado de consumo local, conforme o Decreto n. 2.181, de 1997;
- Ministério Público: de acordo com sua competência constitucional, além de fiscalizar a aplicação da lei, instaura inquéritos e propõe ações coletivas;
- Defensoria Pública: além de propor ações, defende os interesses dos vulneráveis, promove acordos e conciliações;
- Agências Reguladoras: responsáveis pela política de regulação econômica setorial e por sanções contra infrações administrativas em seus mercados setoriais; e
- Sunab (extinta no final do séc. XX): a Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab) foi extinta em 1997, sendo um dos órgãos federais responsáveis por controle de preços e tabelamento de produtos e serviços até os anos 1980.



<sup>10</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Secretaria Nacional do Consumidor**. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/seus-direitos-2/consumidor/o-que-e-senacon>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade. **Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/secretaria-especial-de-produtividade-emprego-e-competitividade/secretaria-de-advocacia-da-concorrenca-e-competitividade>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Conselho Administrativo de Defesa Econômica**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/conselho-administrativo-de-defesa-economica>. Acesso em: 16 dez. 2021.



## 4. ROTEIRO PARA AVALIAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS QUE ENVOLVAM PREÇOS SUPOSTAMENTE ABUSIVOS

Feitos os esclarecimentos iniciais sobre o tema, passamos às considerações gerais sobre a atuação do órgão de defesa do consumidor na proteção dos consumidores, quando há denúncias de preços de produtos e serviços com indícios de elevação, sem justa causa, nos mercados não regulados para promover ações coordenadas e segurança jurídica:

- É recomendável o desenvolvimento de capacidade de análise econômica específica, além da capacidade de análise jurídico-administrativa, voltada para a proteção contratual e legal do consumidor e de seus interesses, nos termos do Código de Defesa do Consumidor e legislação aplicável;
- Todos os órgãos do governo (federal, estadual e municipal) devem zelar pelo cumprimento do CDC e observar, nos termos do ordenamento jurídico, a liberdade de definição de preços, em prol do desenvolvimento econômico e da harmonização das relações de consumo;
- Além de procedimentos sancionatórios, os órgãos de defesa do consumidor dispõem de diferentes instrumentos de política pública para o cumprimento de suas missões institucionais (Vide art. 3º do Decreto n. 2.181 de 1997); e
- Iniciada averiguação preliminar, prevê o § 4º do art. 33 do Decreto n. 2.181, de 1997, que, na hipótese de ser indicada a baixa lesão ao bem jurídico tutelado, inclusive em relação aos custos de persecução, a autoridade administrativa, mediante ato motivado, poderá deixar de instaurar processo administrativo sancionador, devendo utilizar outros instrumentos e medidas de supervisão, observados os princípios da finalidade, da motivação, da razoabilidade e da eficiência.



## 5. GUIA DE ATUAÇÃO

Para fins didáticos, dividimos o roteiro de atuação em casos de suspeita de preços abusivos nas seguintes fases:

### 1ª Fase - Identificação/registro da prática potencialmente abusiva

- Identificação preliminar da prática: registro de possíveis indícios de comportamento abusivo de agentes econômicos. Exemplo: aumentos de preços que extrapolem o contexto e os efeitos dos choques de ofertas e de demandas;
- Consulta dos principais Índices de Inflação, considerando que o índice é uma média e, portanto, existirão alguns reajustes maiores e outros menores que o índice. Deve ser avaliado o reajuste excepcional<sup>13</sup>;
- Decisão de atuar, ou não atuar: o órgão possui autonomia para decidir atuar, ou não atuar, diretamente, se não tiver todos os elementos necessários ou se o resultado final de sua atuação (desabastecimento, concentração do mercado, insegurança jurídica) puder trazer mais efeitos negativos do que positivos;
- Identificação do tipo de mercado: identificar se são preços de setores regulados, ou não regulados;

### 2ª Fase - Encaminhamentos preliminares

- Mercados Regulados: se envolver o setor

regulado, recomenda-se, inicialmente, articulação com os órgãos de regulação setorial e antitruste responsáveis, encaminhando-lhes os processos com os dados, denúncias e/ou informações consolidados;

- Mercados não Regulados: recomenda-se avaliar, por meio de análise econômica, se há choques de demanda ou de ofertas no mercado, como ocorre em muitos setores no contexto da Pandemia de Covid-19;
- Infrações à ordem econômica (contra a livre concorrência): caso sejam observados comportamentos ou práticas anticoncorrenciais<sup>14</sup>, deve-se apresentar denúncias, dados e/ou informações para análise do CADE e/ou da SEAE-SEPEC/ME. Nesse caso, as ferramentas antitruste são as ideais para identificar: condutas coordenadas dos agentes econômicos; indícios de lucros abusivos; colusão entre concorrentes; abuso da posição dominante no mercado; práticas exclusionárias; dentre outros;
- Crimes contra as relações de consumo: no caso de crimes contra a economia popular (Lei n. 1.521, de 1951) ou econômicos (Lei n. 8.137, de 1990), é necessário realizar identificação e encaminhar o processo ao Ministério Público para as providências cabíveis;
- Possibilidade de Convenção Coletiva de Consumo: a autoridade pode considerar a proposição de Convenção Coletiva de

<sup>13</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**. Disponível em: [https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/SEI\\_MJ\\_-\\_11277339\\_-\\_Nota\\_T%C3%A9cnica.pdf](https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/SEI_MJ_-_11277339_-_Nota_T%C3%A9cnica.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>14</sup> Veja-se sobre o tema: GABAN, Eduardo M.; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016 p. 143-157.

Consumo (CDC, art. 107) junto aos grupos de fornecedores, especialmente de produtos essenciais, como uma solução alternativa ou de “autorregulação” em relação aos aumentos de preços desproporcionais identificados; e

- Prática abusiva de aumento sem justa causa: caso decida-se atuar contra a prática de suposta elevação de preço de produtos ou serviços sem justa causa (art. 39, inciso X, do CDC), o órgão de proteção e defesa do consumidor, no âmbito de Processo Administrativo cabível, deve realizar a análise econômica e jurídica que permita comprovar o aumento sem justa causa.

### **3ª Fase - Verificar a existência de alguma(s) da(s) seguinte(s) especificidades:**

#### **a) Contexto de emergência ou de calamidade (*price gouging*)**

A prática abusiva conhecida internacionalmente como “*price gouging*” refere-se à especulação indevida de preços, por fornecedores, em contexto de crise de abastecimento.

Segundo estudo realizado no Reino Unido, pela CCP (*Centre for Competition Policy*), em parceria com a *University of East Anglia*<sup>16</sup> a distribuição de produtos considerados essenciais durante a pandemia, baseada apenas em preços de mercado, pode não ser eficiente do ponto de vista social, quando a

disposição a pagar passa refletir renda em vez de necessidade.

Para casos assim, preços que reflitam apenas os comportamentos de oferta e a demanda de mercado se distanciariam do socialmente desejável e eficiente.

É a partir dessa perspectiva que alguns estados norte-americanos, como Nova York, estabelecem regras que proíbem fornecedores de cobrar preços exorbitantes (chamados de preços inescrupulosamente excessivos ou, no termo em inglês, “*unconscionably extreme*”) durante um “distúrbio anormal do mercado”, tal como em situações de falta de energia, desastres naturais e desordem civil. Essa prática é denominada por eles como “*price gouging*” e refere-se à tentativa de os fornecedores tirarem vantagem dos consumidores em situações de emergência ou de estado de calamidade pública, por meio do aumento dos preços de bens e serviços essenciais.

Os preços de mercado podem não refletir as externalidades positivas relacionadas à saúde pública. O uso coletivo de álcool em gel e máscaras durante a pandemia, por exemplo, traz benefícios não apenas para quem consegue pagar por esse bem.

Na União Européia, a proibição da cobrança de preços abusivos em contextos de emergência e calamidade se aplica apenas em situações com empresas em posição dominante<sup>17</sup>. Porém, para lidar com potencial prática anticompetitiva, em momentos de crise, como a de Covid-19, as autoridades antitruste

<sup>15</sup> FUNG, San Sau; ROBERTS, Simon. Covid-19 and The Role of a Competition Authority: The CMA's Response to Price Gouging Complaints. *Journal of European Competition Law & Practice*, v. 12, n. 10, p. 734–745, dez. 2021. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jeclap/article/12/10/734/6322751>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>16</sup> Sobre o tema, veja-se o conceito de abuso de posição dominante: “De acordo com a doutrina e jurisprudência (nacional e internacional), o abuso de posição dominante é uma conduta unilateral que visa (ou tem por resultado) a eliminação da concorrência. In: GABAN, Eduardo M.; DOMINGUES, Juliana Oliveira. *Direito Antitruste*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016 p. 177.

costumam ampliar a definição de posição dominante, por exemplo, pela identificação de empresas que possam atuar temporariamente como dominantes.

No Brasil, como exemplos recentes de situações que provocaram um distúrbio anormal no mercado, podemos mencionar a crise da água no Rio de Janeiro<sup>18</sup>, em janeiro de 2020; o apagão no Amapá<sup>19</sup>, em novembro de 2020; dentre outros.

Em situações específicas como essas, que podem ensejar o "*price gouging*", recomenda-se:

- **Verificação da Causalidade:** com base na análise econômico-jurídica realizada, apresentar as possíveis causas dos preços abusivos, destacando se estariam ligadas ao contexto da emergência ou de calamidade; e
- **Priorização dos Consumidores mais Vulneráveis:** focar nos produtos que, no contexto, sejam essenciais.

Se houver indícios para a atuação sancionatória, a autoridade deve considerar:

- **Caráter excepcional da atuação:** inserir caráter extraordinário nas medidas específicas adotadas ou sugeridas, destacando se estariam ligadas ao contexto da emergência ou da calamidade; e
- **Restrição temporal:** limitar ao tempo necessário.

## b) Setor de serviços

- **Desafios:** existência de maior dificuldade de supervisão de preços por parte dos órgãos públicos, por serem os serviços (não regulados), em regra, dificilmente comparáveis;
- **Foco nas questões jurídicas:** no lugar do preço, se possível, optar por foco nas condições e práticas contratuais, verificando a existência de práticas ou cláusulas excessivamente desproporcionais ou abusivas<sup>20</sup>; e
- **Preservação da liberdade de escolha dos consumidores (concorrência):** coibição de dispositivos contratuais que limitem a liberdade de escolha dos consumidores, etc.

## c) Cesta básica e produtos alimentícios<sup>21</sup>

- **Verificação de possíveis causas do setor agrícola:** identificar se os aumentos dos itens da cesta básica e dos demais produtos alimentícios prioritários são majoritariamente causados, entre outros fatores, por: 1) aumento do preço de insumos; 2) aumento da demanda; 3) oscilação no câmbio; 4) razões logísticas; 5) fatores da natureza relacionados aos produtos agrícolas.

---

<sup>17</sup> Para saber mais, confira-se: IGLESIAS, Simone. VALLE, Sabrina. Demanda por água engarrafada dispara no Rio de Janeiro. **UOL**. Rio de Janeiro, 07 fev. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2020/02/07/demanda-por-agua-engarrafada-dispara-no-rio-de-janeiro.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>18</sup> Para saber mais, confira-se: RODRIGUES, Alex. CNE estima que apagão trouxe prejuízo de R\$ 190 milhões para economia do Amapá. **Agência Brasil**. Brasília, 20 nov. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/empresarios-relatam-dificuldades-causadas-pelo-apagao-no-amapa>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>19</sup> Vide artigos 51, 52 e 53 do Código de Defesa do Consumidor.

<sup>20</sup> BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 1/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**. Aumento do preço dos itens da cesta básica. Análise crítica das repostas encaminhadas pela indústria de alimentos e redes de supermercados que dispõe sobre aumento do preço dos itens da cesta básica. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Acesso em: 10 jan. 2022.

## 4ª Fase - Análise econômico-jurídica aplicável

Após considerar as fases anteriores aplicáveis ao produto ou serviço em investigação, chega-se à análise econômico-jurídica propriamente dita, que deve contemplar os seguintes elementos no Processo Administrativo em andamento:

- Análise caso a caso: analisar cada cadeia produtiva de um produto separadamente, podendo, agrupá-las posteriormente, caso necessário: identificar o produto que se quer verificar abusividade (álcool em gel, por exemplo); identificar as empresas que atuam como concorrentes nesse mercado; identificar a cadeia produtiva, incluindo a matéria-prima do produto; solicitar notas fiscais de compra e de venda com uma série histórica confiável, sendo recomendável ao menos uma série de 03 meses (90 dias); e identificar se há racionalidade econômica

no aumento de preços ou se ele deriva pura e simplesmente de oportunismo do empresário.

- Avaliação: a partir de enfoque multidisciplinar, com base nas análises econômica e jurídica, deve-se utilizar critérios técnicos e objetivos para verificação das causas dos aumentos constatados, buscando a origem da possível falha de mercado, ou seja, das condições causadoras dos altos preços; como se sabe, o aumento "*per se*" nem sempre constitui critério suficiente para constatação da "abusividade" dos agentes econômicos.

## 5ª Fase - Encerramento

Na fase final de encerramento do processo administrativo, o Procon ou outra autoridade de Defesa do Consumidor procede ao arquivamento ou à sanção cabível nos termos do CDC.





## 6. ORIENTAÇÕES ADICIONAIS PARA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SNDC

É importante que os órgãos do SNDC e a SENACON observem os fundamentos abaixo ao avaliar o tratamento de preços de produtos e serviços:

- **Livre Mercado:** o equilíbrio entre demanda e oferta tem importante papel na formação de preços;
- **Acompanhar os principais Índices de Correção Monetária:** índices de inflação mais usados como referência para o reajuste de preços de produtos e serviços (prática conhecida como indexação);
- **Considerar que a “elevação de preços sem justa causa”** é originária da legislação antitruste, tendo permanecido somente no CDC: a antiga Lei de Defesa da Concorrência (Lei n. 8.884, de 1994) inseriu a “elevação de preços sem justa causa” como inciso X ao art. 39 do CDC; já a atual Lei de Defesa da Concorrência (Lei n. 12.529, de 2011) não tem dispositivo específico referente ao “aumento sem justa causa” como infração à ordem econômica em seu texto. De todo modo, seu art. 36, inciso III, estabelece como infração da ordem econômica o “aumento arbitrário dos lucros”;
- O “**aumento sem justa causa**” também deixou de ser crime contra a ordem econômica, por conta da alteração que a atual Lei de Defesa da Concorrência introduziu na Lei n. 8.137, de 1990;
- **Considerar a Lei da Oferta e da Demanda,** no que se refere às variações de preços que podem ocorrer em todos os mercados, choques de demanda e/ou oferta, podem afetar os preços, quer em mercados mais competitivos, quer em mercados menos competitivos;
- **Adotar Perspectiva da Especialidade em face de Aumentos Indevidos de Preços causados por Práticas Anticoncorrenciais:** alterações de preços e de condições dos mercados também são causados por infrações à ordem econômica, o que sujeita as empresas infratoras às sanções dos órgãos antitruste e, também, das Agências reguladoras nos mercados regulados;
- **Realizar Análise Econômico-financeira desde o início do Processo:** no caso de indícios de especulação deliberada de preços pelo fornecedor, o trabalho analítico do Procon fundamenta sua atuação na proteção dos consumidores de produtos e serviços que passem por aumentos especulativos unilaterais demonstrados em análise econômico-jurídica preliminar; e
- **Atentar para as Práticas Abusivas de Especulação para Aumento de Preços:** práticas deliberadamente abusivas de fornecedores, como a especulação dissimulada, deliberada e unilateral, em contexto de crises ou de restrita

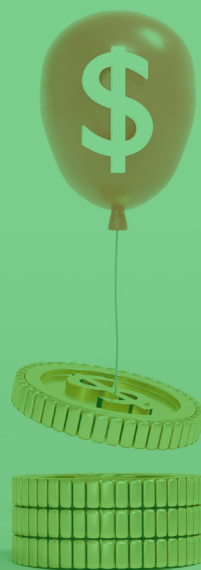
concorrência, por meio da retenção de estoques (incisos II e IX do art. 39 do CDC) ou do aumento de preços sem justa causa (inciso X do art. 39 do CDC), para fins de lucros arbitrários (sem racionalidade econômica), ensejam a atuação direta dos Procons ou o encaminhamento cabível do caso:

“Por meio de análise econômica e jurídica direta (caso de aumento sem justa causa), cabe demonstrar o comportamento desleal do fornecedor e a desvantagem exagerada ao consumidor; ou, no caso de indícios de aumento abusivo de lucros, encaminhar levantamento analítico – mesmo que preliminar/básico – para análise dos órgãos antitruste, responsáveis pela avaliação do “aumento arbitrário dos lucros”.

- **Identificar se é caso de Aumento por Emergência ou Calamidade (Price Gouging):** um importante contexto para Atuação do Poder Estatal em relação a preços;
- **Fiscalizar e coletar de dados/informações:** a fiscalização direta nesses casos de Avaliação de Aumentos de Preços pode

ser realizada para coleta de informações e dados para subsidiar a análise necessária;

- **Ter em conta sua atribuição geral de proteção do consumidor e considerar a formalização de cooperação interinstitucional:** como órgãos do SNDC, os Procons possuem atribuições para proteger os consumidores, nos termos do CDC, tanto em mercados regulados, quanto em mercados não regulados, atuando no âmbito de suas competências e em harmonia com as atribuições dos órgãos do SBDC e das Agências Reguladoras, sendo possível e recomendável a formalização de cooperações técnicas para atuações conjuntas e integradas nos diversos temas de interseção; e
- **Buscar atuação coordenada:** em temas de acompanhamento de preços de produtos e serviços, a SENACON e os Procons devem atuar de forma coordenada com os órgãos antitruste e com as Agências Reguladoras e Ministérios responsáveis. Por isso, recomenda-se a adoção de instrumentos formais de cooperação, sempre que possível.



## REFERÊNCIAS

- ANTUNES JUNIOR, José Antonio Valle; KLIEMANN NETO, Francisco José; FENSTERSEIFER, Jaime Evaldo. Considerações críticas sobre a evolução das filosofias de administração da produção: do “just-in case” ao “just-in-time”. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 29, n. 3, p. 49-64, set. 1989. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901989000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901989000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: em 16 dez. 2021.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 19/2021/CGEMM/DPDC/ SENACON/MJ**. Tratamento de Preços Considerados Abusivos no Âmbito da Defesa do Consumidor. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/NotaTcnica192021precosabusivos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 24/2021/CGEMM/DPDC/ SENACON/MJ**. Aborda a inflação e os índices de inflação utilizados para medir o poder de compra dos consumidores. Disponível em: [https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/notas\\_tecnicas/sei-mj-15294496-nota-tecnica-1.pdf](https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/notas_tecnicas/sei-mj-15294496-nota-tecnica-1.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 8/2020/CGEMM/DPDC/ SENACON/MJ**. Disponível em: [https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/SEI\\_MJ\\_-\\_11277339\\_-\\_Nota\\_T%C3%A9cnica.pdf](https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/SEI_MJ_-_11277339_-_Nota_T%C3%A9cnica.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 35/2019/CGEMM/DPDC/ SENACON/MJ**. Disponível em: [https://consumidor.mppr.mp.br/arquivos/File/NotaTecnica35\\_2019\\_Senacon.pdf](https://consumidor.mppr.mp.br/arquivos/File/NotaTecnica35_2019_Senacon.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 31/2020/CGEMM/DPDC/ SENACON/MJ**. Dispõe sobre o aumento de preços de álcool em gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas no início da pandemia. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/NotaTcnica31.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 1/2021/CGEMM/DPDC/ SENACON/MJ**. Dispõe sobre o aumento do preço dos itens da cesta básica. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/NotaTcnicaCGEMM12021arrozeoleo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 4/2021/CGEMM/DPDC/ SENACON/MJ**. Disponível em:
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Nota Técnica n. 5/2021/DIAGI/ CGEMM/ DPDC/ SENACON/MJ**. Dispõe sobre o aumento de preços de itens da construção civil na pandemia. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/NotaTcnicaCGEMM42021contrucaocivil.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Secretaria Nacional do Consumidor**. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/seus-direitos-2/consumidor/o-que-e-senacon>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade. **Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/secretaria-especial-de-produtividade-emprego-e-competitividade/secretaria-de-advocacia-da-concorrencia-e-competitividade>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Conselho Administrativo de Defesa Econômica**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/conselho-administrativo-de-defesa-economica>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **NOTA TÉCNICA N. 17/2020/DEE/CADE**. Pretende-se avaliar potenciais efeitos de imposição de descontos percentuais em contratos de prestação de serviços educacionais, em COVID-19, que estão sendo propostos em diferentes esferas do Estado brasileiro. Disponível em <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/notas-tecnicas/2020/nota-tecnica-n17-advocacy-08700002018202012.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

DOMINGUES; Juliana O.; SILVA, Breno F. M. A liberdade econômica tem limites? – reflexões sobre a aplicação do princípio da livre iniciativa e da livre concorrência. In. RODAS, João Grandino. **30 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Ed. Cedes, 2019, p. 279-300.

FUNG, San Sau; ROBERTS, Simon. Covid-19 and The Role of a Competition Authority: The

CMA's Response to Price Gouging Complaints. **Journal of European Competition Law & Practice**, v. 12, n. 10, p. 734–745, dez. 2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/jeclap/article/12/10/734/6322751>. Acesso em: 16 dez. 2021

DOMINGUES, Juliana Oliveira; GABAN, Eduardo M. **Direito Antitruste**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NONNENBERG, M. J.; VIANA, M. M.; CECHIN, A. O que estaria acontecendo com o preço do arroz no Brasil? **Carta de Conjuntura/IPEA**. Rio de Janeiro, n. 49, nota 3, 4. trim. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/10/o-que-esta-acontecendo-com-os-precos-do-arroz-no-brasil/>. Acesso em: 16 dez. 2021.

NUNES, Marcelo Guedes. COMENTÁRIOS AO ART. 2º, INCISO I: A liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas. In: CRUZ, André; DOMINGUES, Juliana Oliveira; GABAN, Eduardo Molan (Org.). **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**: comentários à Lei 13.874/2019. 1ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. pp. 59-75.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recommendation of the Council on Consumer Policy Decision Making**. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0403>. Acesso em: 16 dez. 2021.

ZANIN, Vanclei; BACCHI, Mirian Rumenos Piedade; ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti





de. A demanda domiciliar por arroz no Brasil: abordagem por meio do sistema Quaidis em 2008/2009. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 234-252, jun. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032019000200234&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032019000200234&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 16 dez. 2021.

## ANEXO I – ÍNDICES DE CORREÇÃO MONETÁRIA

A oscilação de preços na economia é algo natural, e manter um nível baixo e estável de inflação é saudável e traz benefícios para o país.

As principais causas da inflação podem ser agrupadas em: (i) pressão de demanda; (ii) pressão de custos; (iii) inércia inflacionária e; (iv) expectativas de inflação.

De maneira geral, políticas monetárias e fiscais do governo podem combater a inflação, tais como o aumento da taxa de juros ou o corte de gastos, respectivamente. Essas são as maneiras mais tradicionais de se combater a inflação e, normalmente, são usadas no combate ao primeiro tipo de inflação, por demanda.

Para combater os demais tipos de inflação, são necessárias medidas estruturais e mais abrangentes, como: (i) o aumento da credibilidade do Banco Central na condução da política monetária do país, pois reduziria a expectativa de inflação futura; (ii) a ampliação

da concorrência no mercado interno, por meio da adequada aplicação da legislação antitruste; (iii) a ampliação do comércio exterior, que pode aumentar a concorrência e a competitividade e, dessa forma, reduzir a alta dos preços; e (iv) a desindexação da economia, retirando os gatilhos automáticos de reajustes de salários, contratos e preços administrados.

A mensuração da inflação ocorre por meio de índices de preços. Os índices mais utilizados para mensuração da inflação são:

➡ Do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>26</sup>:

- IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo: mensura a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 salários-mínimos; o IPCA é o índice como referência para a definição

<sup>26</sup> Para saber mais sobre os índices do IBGE, confira-se: **Preços e Custos**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos.html>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

das metas de inflação.

- INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor: verifica a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 a 5 salários-mínimos (população com baixo rendimento).
- IPP - Índice de Preços ao Produtor: indústrias extrativas e de transformação; mede a inflação antes de o produto chegar ao consumidor final.
- SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil: apresenta custos e índices para o setor habitacional.

➡ Da Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>27</sup>:

- IGP - Índice Geral de Preços: mais

abrangente índice da FGV, que consiste na média aritmética ponderada do IPA, IPC e INCC.

- INCC - Índice Nacional de Custo de Construção: permite o acompanhamento de preços de materiais, serviços e mão-de-obra mais relevantes para a construção civil, em obras habitacionais.
- IPA - Índice de Preços ao Produtor Amplo: voltado ao produtor e mede os preços no atacado (de produtos do agronegócio e de indústrias do setor atacadista).
- IPC - Índice de Preços ao Consumidor: mede os preços no varejo a partir de uma cesta fixa de produtos e serviços que afetam o custo de vida das famílias com renda de 1 a 33 salários-mínimos.

## ANEXO II – NOTAS TÉCNICAS E DOCUMENTOS SOBRE A MATÉRIA

- Nota Técnica n. 19/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ – Dispõe sobre Índices de Correção Monetária.
- Nota Técnica n. 24/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ - Aborda a inflação e os índices de inflação utilizados para medir o poder de compra dos consumidores
- Recomendação da OCDE sobre Tomada de Decisões em Política do Consumidor (OECD/LEGAL/0403), adesão em 17/12/2020.
- Relatório da Comissão Especial sobre Supostos Preços Abusivos do CNDC, de 19/01/2021.
- Nota Técnica Conjunta n. 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ, de 19/03/2020 – Dispõe sobre o aumento de preços sem justa causa devido à pandemia.
- Nota Técnica n. 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ, de 08/08/2019 – Dispõe sobre o aumento de preços sem justa causa.
- Nota Técnica n. 31/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ – Dispõe sobre o aumento de preços de álcool em gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas no início da pandemia.
- Nota Técnica n. 1/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ – Dispõe sobre o aumento do preço dos itens da cesta básica.
- Nota Técnica n. 4/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ – Dispõe sobre o aumento de preços de itens da construção civil na pandemia.

<sup>27</sup> Para saber sobre os índices da Fundação Getúlio Vargas (FGV), confira-se: Índices de Preços. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

- Nota Técnica n. 5/2021/DIAGI/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ – Dispõe sobre o aumento do preço da carne.

## ANEXO III - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A matéria da proteção do consumidor em face de preços de produtos e serviços elevados sem justa causa pelos fornecedores é de âmbito constitucional e interdisciplinar, envolvendo o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e legislação federal aplicável.

### ➡ Constituição Federal:

Os principais princípios da ordem econômica constitucional aplicáveis são (CF, art. 170):

- Defesa do Consumidor (inciso V).
- Livre Iniciativa (*caput* e parágrafo único).
- Livre Concorrência (inciso IV).
- Tratamento Favorecido para as Empresas de Pequeno Porte (inciso IX).

### ➡ Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990):

- Princípio da harmonização das relações de consumo e compatibilização com o desenvolvimento econômico e tecnológico: de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal e art. 4º, inciso III, do CDC).
- Prática abusiva de elevar sem justa



causa o preço de produtos e serviços (art. 39, X).

- Produtos ou serviços sujeitos ao regime de controle ou de tabelamento de preços (art. 41).
- Cláusulas contratuais nulas de pleno direito: aquelas que são iníquas, abusivas, coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou incompatíveis com a boa-fé ou a equidade (art. 51, IV); aquelas que permitam a variação unilateral de preços (art. 51, X).
- Circunstâncias agravantes de crimes contra as relações consumo: relações de consumo que envolvam alimentos, medicamentos ou quaisquer outros produtos ou serviços essenciais (art. 76).

### ➡ Lei da Defesa da Concorrência (Lei n. 12.529, de 2011):

- Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE): opina sobre pedidos de revisão de tarifas (art. 19, I) e seu impacto concorrencial (art. 19, VII).

- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE): entidade julgadora de defesa da concorrência (art. 4º).
- Infrações à ordem econômica: atos que prejudicam a livre concorrência ou a livre iniciativa (art. 36, inciso I) e aumentem arbitrariamente os lucros (art. 36, inciso III); e condutas com concorrentes que manipulem os preços de bens ou serviços ofertados individualmente (art. 36, § 3º, alínea a) e preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública (art. 36, § 3º, alínea d), e que utilizem meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros (art. 36, § 3º, VII), imponham condições de comercialização relativos a negócios de terceiros (art. 36, § 3º, IX), discriminem adquirentes ou fornecedores por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais e vendem mercadoria ou prestem serviços injustificadamente abaixo do preço de custo (art. 36, § 3º, XV).

### ➡ **Lei da Liberdade Econômica (Lei n. 13.874, de 2019):**

- Liberdade de definição de preços: é

livre a definição, em mercados não regulados, do preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda; (art. 3º, inciso III).

### ➡ **Leis das Agências Reguladoras:**

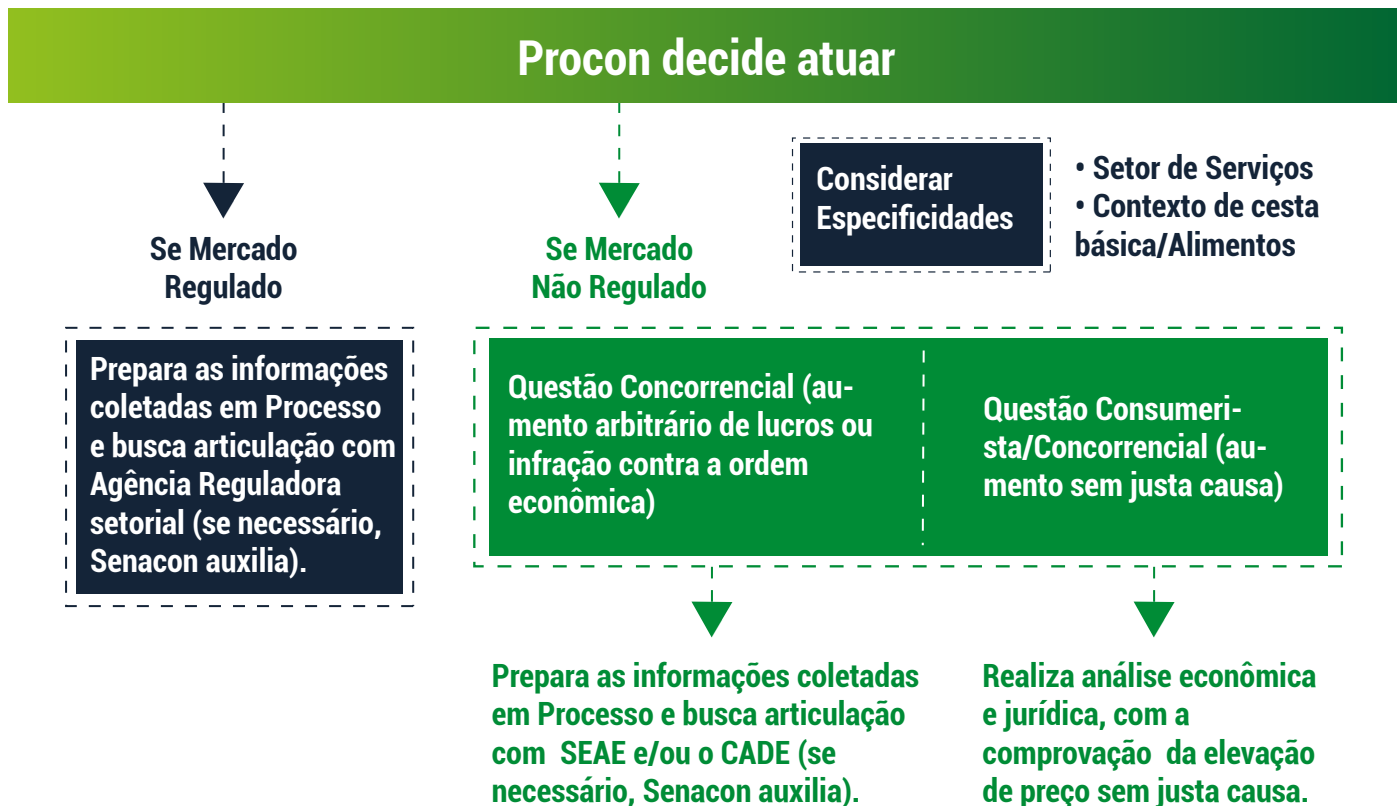
- Normas gerais:
  - > Lei do Regime de Concessão e Permissão (Lei n. 8.987, de 1995): cláusulas relativas ao preço do serviço e critérios para seu reajuste.
  - > Lei n. 13.848, de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.
- Leis específicas: Leis das Agências Reguladoras que atuam na regulação do equilíbrio econômico-financeiro dos mercados econômicos pertinentes (energia elétrica; telecomunicações; petróleo; planos de saúde; águas e saneamento básico; vigilância sanitária; transportes terrestres; transportes aquaviários; serviços financeiros; e outros).



## ANEXO IV – FLUXOGRAMA

### FLUXOGRAMA SOBRE A ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA

Problema observado: Aumento supostamente abusivo de preço de produto ou serviço



## ANEXO V - FORMULÁRIO DE CHECAGEM (CHECKLIST)

(PARA ATUAÇÃO DOS PROCONS EM POSSÍVEIS CASOS DE AUMENTOS DE PREÇOS DE PRODUTOS E SERVIÇOS SEM JUSTA CAUSA)

Nome do PROCON:

Unidade Federativa:  Estadual,  DF ou  Municipal

Área/Equipe do órgão responsável pela análise econômico-jurídica:

Há indícios de:

- Aumento de preço sem justa causa; e/ou
- Desvantagem exagerada ao consumidor

---

**Produto ou serviço, grupo de produtos ou serviços ou Mercado analisado:**

---

**Tipo de Mercado:**

Mercado Regulado ou  Mercado Não Regulado

**(Opcional: Assinale o Grau de Competitividade/Concorrência provável do Mercado do produto ou serviço: existência efetiva de outros competidores e/ou barreiras à Entrada de novos competidores):**

Mercado Competitivo  Mercado Moderado  Mercado Não Competitivo

---

**Se aplicável, Marque as Especificidades:**

Contexto de Emergência/Calamidade

Setor de Serviços

Cesta básica/Alimentos

---

**Indique a natureza econômico-jurídica preponderante do problema:**

Regulação Econômica  Defesa da Concorrência  Proteção do consumidor

**No caso de Defesa da Concorrência, identifique a(s) possíveis infrações à ordem econômica (apresentar documentação/análise preliminar correspondente para constar de processo a ser encaminhado à SEAE e/ou CADE):**

- aumento arbitrário dos lucros;
  - condutas coordenadas dos agentes econômicos;
  - indícios de lucros abusivos;
  - colusão entre concorrentes;
  - abuso da posição dominante no mercado;
  - práticas exclusionárias.
- 

**No caso de Setor Regulado, o PROCON (Marque as que se aplicam):**

Levantou documentação (dados e informações do caso) e realizou análise preliminar;

Buscou articulação com a Agência Reguladora, por meio de sua representação local ou do contato da Agência responsável pela análise de preços/reajustes;

---

**Em sendo observados indícios de prática abusiva de aumento sem justa causa, o PROCON (Marque as que se aplicam):**

Realizou análise econômico-jurídica preliminar, para adequada identificação do problema e de seu encaminhamento (ver modelo sugerido de análise econômico-jurídica);

Identificou algum tipo de racionalidade econômica no aumento (inflação setorial, crise de oferta, aumento imprevisto da demanda, etc; importante já constar a avaliação da racionalidade econômica);

Identificou prática abusiva relacionada ao aumento sem justa causa;

---

---

**Sobre a metodologia para a realização da análise econômico-jurídica, o PROCON:**

- Realizou Análise caso a caso;
- Realizou análise de grupo de produtos ou serviços;
- Realizou a análise mais ampla do mercado;

---

**Marque a(s) Legislação(ões) de referência utilizada(s) para atuação do PROCON:**

- Código de Defesa do Consumidor e legislação consumerista;
- Ademais da legislação federal, a legislação local de defesa do consumidor pertinente.

**Listar:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- A Legislação da Defesa da Concorrência;
- A Legislação de Regulação Econômica. Apontar o Setor ou a Legislação aplicável:

- 
- A Lei da Liberdade Econômica;
  - O Princípio de Tratamento Diferenciado e Favorecido às Microempresas e Empresas De Pequeno Porte;
  - Outros. Apontar:

---

**Na presente análise de aumento de preço, o PROCON possui instrumento formal (ex: acordo de cooperação técnica) ou informal (ex: atividades conjuntas) de cooperação – incluindo análise, tratamento conjunto ou encaminhamento – com outros órgãos? Se sim, Marque o(s) órgão(s) correspondentes:**

Procon(s) de âmbito Estadual, do DF ou Municipal: Nome(s)

\_\_\_\_\_

- Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE-SEPEC/ME)
  - Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)
  - Agência Reguladora. Marque qual(is):
- \_\_\_\_\_

SECRETARIA NACIONAL DO  
CONSUMIDOR

MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL

