

RADIOGRAFIA DE AMEAÇAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Balanço de dez anos
(2008 - 2018)

RADIOGRAFIA DE AMEAÇAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: BALANÇO DE DEZ ANOS (2008-2018)

Responsáveis: Rafael A. F. Zanatta & Bárbara Simão

Assistentes de Pesquisa: Henrique Meng e Juliana Oms

O **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor** é uma associação de consumidores fundada em 1987. Não possui fins lucrativos. É independente de empresas, governos ou partidos políticos. Os recursos financeiros para o desenvolvimento de suas atividades têm sua origem nas contribuições dadas pelos seus associados. O Idec também desenvolve projetos que recebem recursos de organismos públicos e fundações independentes, como Fundação Ford e Open Society Foundation. Esse apoio não compromete a independência do Instituto. O Idec é membro pleno da *Consumers International* e faz parte do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor e Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. Em 2016, o Instituto tornou-se membro do *Civil Society Information Society Advisory Council* (CSISAC), que representa a sociedade civil perante o Comitê de Políticas para Economia Digital da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Idec também integra o Grupo de Trabalho de Consumo e Telecomunicações da Secretaria Nacional do Consumidor, do Ministério da Justiça e Cidadania.

Coordenação executiva: Elici M^a Checchin Bueno. **Conselho Diretor:** Marilena Lazzarini, Fátima Pacheco Jordão, Georgia Patrício Pessoa, Marcelo Gomes Sodré, Marcos P , Mariângela Sarrubbo Fragata, Marijane Vieira Lisboa, Mário Scheffer.

*Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribui o-
NãoComercial-SemDeriva es 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite*
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Resumo

A pesquisa tem por objetivo identificar e avaliar as propostas legislativas realizadas no curso dos últimos 10 anos que alteram o Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078/1990. Para tanto, compõe-se de uma análise quantitativa e outra qualitativa. Como recorte amostral para a primeira, adotou-se os projetos de lei propostos na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal entre 01 de janeiro de 2008 e 15 de março de 2018. Para a segunda, além destes critérios, também se adotou como recorte metodológico projetos de lei que sejam pertinentes ao “Título I - Dos Direitos do Consumidor” do Código de Defesa do Consumidor e que não proponham uma mudança fragmentadora. Por “mudança fragmentadora” entendemos modificações do Código de Defesa do Consumidor que poderiam ser tratados por regulações setoriais, como mudanças feitas por normas da Agência Nacional de Telecomunicações ou da Agência Nacional de Aviação Civil. A coleta do espaço amostral foi realizada nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, utilizando-se as ferramentas de delimitação da atividade legislativa. A pesquisa realizou a codificação temática de 515 projetos de lei do Congresso a partir de uma análise qualitativa em duas etapas: (i) primeiro, pela codificação de temas a partir da leitura das ementas e dos conteúdos dos projetos de lei apresentados; (ii) segundo, pela leitura conjunta e saturação dos diferentes códigos utilizados para categorizar os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Os resultados da pesquisa mostram que, em uma média simples, há 56 projetos de alteração do Código de Defesa do Consumidor por ano, no período analisado. A pesquisa mostrou que há, em média, praticamente 5 projetos de lei que modificam o CDC por mês no Brasil. No Senado, 16,84% dos projetos que alteram o Título I nos últimos dez anos se encaixam como fragmentadores ao tratar de direitos dos consumidores. Na Câmara, 22,14% dos projetos que alteram o Título I nos últimos dez anos foram fragmentadores. Do total de 420 projetos de lei na Câmara que tratam de direito do consumidor, 212 estão em nível avançado de acordo com análise do Idec. A pesquisa também revelou as seis áreas que mais mobilizaram a movimentação do Congresso Nacional nos últimos dez anos: (1) Banco de dados e Cadastro, (2) Direito à Informação, (3) Vício de Produto e Serviço, (4) Práticas Abusivas, (5) Cobrança de Dívidas e (6) Contrato de Consumo.

Palavras-chave: Código de Defesa do Consumidor, processo legislativo, projetos de lei, ameaças.

Sumário

| | |
|--|----|
| Introdução | 4 |
| 2. Metodologia | 11 |
| 2.1. Delimitação do espaço amostral | 12 |
| 2.2. Análise quantitativa dos projetos de lei | 13 |
| 2.2.1. Projetos de Lei “fragmentadores” | 13 |
| 2.2.2. Níveis de tramitação | 15 |
| 2.3. Análise qualitativa dos projetos de lei: análise de conteúdo (AC) | 16 |
| 2.3.1. Codificação temática | 18 |
| 3. Resultados | 23 |
| 3.4. Análise por Categorias | 29 |
| 4. Conclusões | 33 |

1. Introdução

O Código de Defesa do Consumidor foi considerado uma das leis mais avançadas de proteção ao consumidor, em nível mundial, na época de sua aprovação, no ano de 1990. Influenciado pela Resolução da ONU de 1985 sobre direitos básicos dos consumidores e pelos crescentes movimentos sociais “consumeristas”, o Código de Defesa do Consumidor foi resultado de um exaustivo trabalho de criação jurídica que desafiou os princípios liberais do direito civil brasileiro. O resultado final foi um Código de caráter sistêmico, aplicável a todas as relações de consumo, dividido em seis grandes capítulos:

1. *Direitos dos consumidores*: contendo os conceitos básicos da legislação, as regras da política nacional das relações de consumo, os direitos básicos dos consumidores, as regras de proteção à saúde e segurança, as regras de responsabilidade pelo fato do produto e serviço e por vício de produto e serviço, as regras sobre prescrição e decadência, a definição de práticas abusivas, as regras de oferta e publicidade, as regras sobre cobranças de dívidas, os direitos de proteção contratual, as regras sobre inclusão de consumidores em bancos de dados, a definição de cláusulas abusivas, os contratos de adesão e as sanções administrativas;
2. *Infrações penais*: definindo os crimes contra as relações de consumo, as circunstâncias agravantes dos crimes do Código e regras de processo penal;
3. *Defesa do consumidor em juízo*: contendo as regras sobre ações individuais ou coletivas, o conceito de “interesses ou direitos difusos”, a legitimidade do Ministério Público e das ONGs para proposição de ações e as regras para julgamento de ações coletivas, as regras das ações de responsabilidade do fornecedor de produtos e serviços e de coisa julgada;
4. *Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*: contendo a definição do arranjo institucional do SNDC, as funções de coordenação do Estado e as articulações do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor;
5. *Convenção coletiva de consumo*: definindo as possibilidades de negociações entre entidades civis de consumidores e associações de fornecedores ou sindicatos de categorias econômicas;
6. *Disposições finais*: contendo as modificações de outras leis esparsas e a entrada em vigor do Código em 180 dias.

O “coração do CDC” está no Título I, que contém 60 artigos, de um total de 119. É justamente esse eixo central que tem sido alvo de discussões, nos últimos quinze anos. Em

2001, a Câmara dos Deputados já fazia um debate sobre como a “modificação do crédito ou, de certa maneira, dos meios de pagamento” traria um impulso “à própria reforma do Código de Defesa do Consumidor”¹. Esse impulso de atualização do Código de Defesa do Consumidor, no entanto, sempre foi visto com ressalvas e como uma possibilidade de fragmentação de um Código considerado avançado e sistêmico. Nos debates da Câmara há quase vinte anos atrás, falava-se que “qualquer proposta de reforma do Código de Defesa do Consumidor não pode ser ampla, geral e irrestrita”².

A discussão sobre reforma do Código de Defesa do Consumidor ganhou impulso com a criação de uma comissão especial de juristas incumbida de apresentar propostas de atualização do CDC. A comissão foi criada em dezembro de 2010, por meio do ato nº 308 do Presidente do Senado Federal, senador José Sarney. A comissão foi composta por nomes conhecidos da doutrina de defesa do consumidor, incluindo Antonio Herman Benjamin (ministro do STJ e um dos formuladores da Lei 8.078/1990), Cláudia Lima Marques (professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Ada Pellegrini Grinover (professora da Universidade de São Paulo e uma das formuladoras da Lei 8.078/1990), Leonardo Roscoe Bessa (promotor de justiça do Distrito Federal) e Roberto Augusto Pfeiffer (professor da Universidade de São Paulo). A comissão trabalhou por dois anos em três eixos temáticos: (i) superendividamento e crédito ao consumidor, (ii) comércio eletrônico e (iii) ritos processuais das ações civis públicas.³ Na época da constituição da comissão, o Senado Federal fez uma espécie de “promessa” no sentido de “não se permitir o retrocesso nas conquistas hoje existentes na área de defesa do consumidor”⁴. Como resultado dos trabalhos da comissão, foram apresentados três projetos de lei:

1. Projeto de Lei do Senado nº 281/2012, que trata de regras para o comércio eletrônico e compras e contratações realizadas pela Internet (incluindo regras sobre detalhes das compras, limitação a envio de spams, direito de arrependimento em 14 dias no caso de falta de confirmação da compra, e direito de devolução em dobro no caso de descumprimento do direito de arrependimento);

¹ Câmara dos Deputados, *Sistema Nacional de Defesa do Consumidor: avaliação e perspectivas*, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001, p. 119.

² Câmara dos Deputados, *Sistema Nacional de Defesa do Consumidor: avaliação e perspectivas*, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001, p. 122.

³ A relatoria de superendividamento ficou com Cláudia Lima Marques. Leonardo Bessa ficou responsável por comércio eletrônico e Ada Pellegrini Grinover ficou responsável pela relatoria das ações civis públicas.

⁴ Alan Jorge & Maria Angélica Santos, Comentários sobre o anteprojeto de reforma do Código de Defesa do Consumidor, in: Renata Barros & Antonio Deroma, *O Estado Democrático de Direito e a Evolução Jurídica*. Raleigh: Lulu Publishing, 2012, p. 21.

2. Projeto de Lei do Senado nº 282/2012, que trata de ações judiciais coletivas para a defesa do consumidor;
3. Projeto de Lei do Senado nº 283/2012, que trata de regras consumeristas sobre superendividamento e de mecanismos para combater o endividamento extremo do consumidor (incluindo regras sobre informações nos contratos de concessão de crédito, proibição do uso de expressões como “sem juros” ou “taxa zero”, limites ao crédito consignado e regras processuais de conciliação no superendividamento);

Dos três projetos de lei apresentados, nenhum foi aprovado em ambas as casas do Congresso Nacional. O PLS 282/2012 foi considerado demasiadamente complexo e não avançou. Os PLs 281 e 283, de comércio eletrônico e de superendividamento, foram aprovados no Senado Federal mas não avançaram na Câmara dos Deputados.⁵ Em síntese, o principal projeto de “reforma do CDC” não avançou.

No final de 2017, iniciamos uma investigação sobre o “estado da arte” das mudanças legislativas do Código de Defesa do Consumidor. Para além do conhecido projeto de “reforma do CDC”, queríamos investigar outra questão: quais são os projetos de “micro-reforma” do Código de Defesa do Consumidor no Congresso Nacional que não ganharam atenção midiática?

Essa questão inicial nos levou a uma proposta de “radiografia de reforma do CDC” em sentido mais amplo. Assim, entre os meses de janeiro e junho de 2018 nos debruçamos na construção de um mapeamento completo de todos os projetos de lei no Congresso Nacional que podem representar “ameaça” aos direitos básicos dos consumidores. Essa opção de recorte de pesquisa - bastante amplo - nos levou a umas escolhas estratégicas de desenho de pesquisa que pudessem refinar o universo de análise da pesquisa:

- *Recorte temporal*: considerando que estávamos interessados em uma radiografia que apresentasse o “estado da arte” da movimentação do Congresso Nacional, selecionamos o recorte temporal de 10 anos de análise de atuação legislativa. Assim, investigamos os projetos que foram apresentados entre janeiro de 2008 e março de 2018;⁶

⁵ Em matéria na Revista do Idec de janeiro de 2016, os projetos foram analisados detalhadamente. Na época, o Idec avaliou que os projetos tinham pouca chance de aprovação na Câmara dos Deputados em razão das eleições, Olimpíadas e outras pautas, como o risco de impeachment. O Idec também avaliou que eram grandes as chances de deputados usarem os projetos meramente como “palanques eleitorais”. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, “CDC em reforma”, *Revista do Idec*, janeiro/fevereiro, 2016, p. 21-22.

⁶ Optamos por finalizar a pesquisa em 15 de março de 2018, Dia Internacional do Consumidor.

- *Recorte temático*: considerando que buscávamos a identificação de ameaças aos direitos dos consumidores, selecionamos para análise somente os projetos de lei que tratavam do Título I do Código de Defesa do Consumidor. Assim, não analisamos os projetos de lei que tratam exclusivamente de sanções penais aos fornecedores ou de projetos dedicados à reorganização administrativa do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, impactando as atividades de governo. Realizamos uma análise centrada em projetos sobre direitos dos consumidores;
- *Recorte sistêmico*: considerando que estávamos lidando com um universo muito grande de projetos de lei (mais de 600), optamos por realizar uma diferenciação entre projetos de lei de “caráter sistêmico” daqueles que são “fragmentadores”. Percebemos, no decorrer da pesquisa, que muitos projetos de lei apresentavam temas de setores já regulados, como aviação civil ou telecomunicações. Em casos em que o projeto de lei não apresentava um caráter sistêmico - aplicável para as relações de consumo em nível geral - e continha regras que poderiam ser tratadas por agências reguladoras, classificamos tais projetos como fragmentadores para reduzir o universo final de análise qualitativa.

Após o mapeamento inicial dos projetos de lei relacionados ao Código de Defesa do Consumidor - **648 projetos de lei em 10 anos**, entre 2008 e 2018 -, nos deparamos com uma série de questões difíceis e de organização dos dados. Primeiro, pois as bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não estavam harmonizadas, de modo que nossa equipe precisou fazer a montagem de tabelas “na mão”, incluindo informações sobre (i) proponentes, (ii) partidos políticos e (iii) ementas dos projetos. Segundo, pois inúmeros projetos tratavam de diversos temas, de modo que era preciso selecionar o assunto prioritário dos projetos de lei. Terceiro, pois havia um universo muito grande de projetos de lei, de modo que se tornou impossível avançar em uma análise qualitativa aprofundada de cada um deles.

Apesar de discutirmos uma metodologia de análise dupla, na qual dois pesquisadores poderiam fazer a leitura dos projetos de lei e pontuá-los de acordo com o grau de risco apresentado e se eles seriam “ameaçadores” aos direitos dos consumidores,⁷ optamos por

⁷ Essa ideia inicial consistia na seguinte metodologia: um pesquisador fazia a leitura do projeto de lei e, depois, marcaria uma das seguintes posições em um formulário: (1) claramente conectado com os direitos básicos dos consumidores, (2) provavelmente conectado com os direitos dos consumidores, (3) indiferente ou difícil dizer, (4) provavelmente conectado com os interesses de fornecedores e indústria, (5) claramente conectado com os interesses da indústria. Se um pesquisador marcasse a opção 1 e outro pesquisador marcasse a opção 2, a informação seria considerada consistente e o projeto seria classificado como “favorável aos consumidores” (do mesmo modo, se um pesquisador marcasse a opção 4 e outro marcasse a opção 5, a análise seria consistente e o

conduzir uma estruturação adequada das bases de dados e construir uma radiografia de caráter quantitativo e uma primeira categorização de caráter qualitativa. Essa análise qualitativa se inspirou em técnicas de análise qualitativa, em especial as técnicas de “Análise de Conteúdo” (AC), conforme explicado na seção sobre metodologia de pesquisa.

Em nossa pesquisa de análise de conteúdo dos projetos de lei, os fragmentos de texto selecionados foram as (i) ementas e os (ii) conteúdos dos projetos de lei. Os projetos foram lidos diversas vezes pela equipe de pesquisa para construção das categorias temáticas. Chamamos esse processo de “codificação temática” nesta pesquisa. Essa análise qualitativa - elaborada a partir de técnicas de codificação e construção de categorias - nos permitiu construir um “mosaico de temas” da atuação do Legislativo. Chegamos, ao final do processo, com a proposição de 45 categorias de análise, aplicáveis aos 515 projetos de lei analisados na pesquisa.

A combinação na análise quantitativa com a análise qualitativa iniciada nesta pesquisa nos permitiu as seguintes descobertas preliminares sobre a atuação do Congresso Nacional nos últimos dez anos:

- *O “funil” de aprovação dos projetos de reforma do Código de Defesa do Consumidor:* uma das descobertas mais relevantes da pesquisa é a resiliência do Código de Defesa do Consumidor nos últimos 28 anos. Dos mais de 600 projetos de lei apresentados nos últimos 10 anos no Congresso Nacional e dos 515 projetos analisados por nossa pesquisa, apenas 3 tiveram sucesso em toda a etapa do processo legislativo, chegando a incorporar mudanças concretas no Código de Defesa do Consumidor;
- *O possível “palanque eleitoral” do Código de Defesa do Consumidor:* há, em média, 6 projetos de lei apresentados por mês que buscam a alteração do Código de Defesa do Consumidor. Considerando o caráter estrutural de resiliência do Código - identificado pela pesquisa -, uma discussão que pode se desdobrar da nossa pesquisa é a utilização do processo legislativo de modificação do CDC como “palanque eleitoral” de diferentes partidos. Muitos projetos de lei são apresentados como consequência de alguma discussão com impacto midiático e parlamentares podem se aproveitar dessa “janela de

projeto seria classificado como “ameaçador aos consumidores”. Se um pesquisador marcasse a opção 1 e outro marcasse a opção 3, o projeto seria encaminhado para uma terceira análise, considerando o grau de incerteza identificado por um dos pesquisadores. Se um pesquisador marcasse a opção 1 e outro pesquisador marcasse a opção 4, a análise dupla seria descartada em razão da distorção muito significativa de interpretação. Nesse caso, o projeto seria encaminhado para análise de um especialista no tema dentro do Idec (ex: projeto de rotulagem seria analisado pela equipe de Alimentação).

oportunidade” para apresentar projetos de lei com a temática de defesa do consumidor para angariar votos perante seus eleitores;

- *O domínio dos partidos de centro-direita no debate sobre direitos dos consumidores:* independentemente da análise de conteúdo sobre “benefícios” ou “ameaças” de determinados projetos, identificamos uma intensa atividade parlamentar de proposição de projetos de lei que se conectam com o Código de Defesa do Consumidor por parlamentares ligados a partidos de centro-direita, como Democratas (DEM), Partido Progressista (PP), Partido Republicano (PR) e Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).⁸
- *O “boom” dos projetos sobre bancos de dados de consumidores:* a partir das codificações temáticas da análise qualitativa, identificamos que o tema mais recorrente na atividade parlamentar sobre o Código de Defesa do Consumidor é o de “bancos de dados de consumidores”, nos termos do art. 43 do Código. Essa intensa atividade legislativa sobre “bancos de dados de consumidores”, especialmente nos últimos cinco anos, é consistente com o debate inaugurado pela Lei do Cadastro Positivo em 2011 e pela ausência de uma Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no Brasil. O fato de o tema mais “legislado” na agenda consumerista ser o de banco de dados também revela as tensões de uma economia progressivamente digitalizada e a disseminação de técnicas de perfilização (construção de perfis de consumidores) em diferentes mercados e indústrias, para além do setor financeiro;
- *O persistente problema do direito à informação:* o segundo tema mais visado pelos parlamentares em debates sobre modificação do Código de Defesa do Consumidor nos últimos dez anos é o “direito à informação”. Aqui estão os projetos sobre impactos ambientais de produtos e serviços, consumo energético e possíveis origens animais de produtos para consumo (o que impactaria grupos de consumidores como os veganos e vegetarianos, em crescimento no Brasil). Mesmo com a criação de uma categoria à parte para “Rotulagem de Alimentos”, há enorme quantidade de projetos sobre direito à informação, o que revela um desconforto dos parlamentares sobre a suficiência ou mesmo efetividade das regras atuais;

⁸ Estamos cientes da dificuldade de classificar PSDB como “centro-direita”, considerando a indefinição do próprio partido nos últimos anos. Há uma profunda variação entre tendências de “esquerda” e “direita” no próprio partido, sendo mais adequado classificá-los como um partido centrista: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,centro-direita-nao-tem-a-ver-com-psdb-diz-fhc,781717>. Sobre as distinções entre direita e esquerda (e o posicionamento centrista do PSDB), ver a análise dos cientistas políticos Leonardo Avritzer e Claudio Couto: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,o-que-significam-direita-esquerda-e-centro-na-politica,70002314116>

- *O problema regulatório dos serviços de telecomunicações:* dentre os projetos considerados “fragmentadores”, a pesquisa identificou uma grande quantidade de projetos sobre violações de direitos em serviços de telecomunicações. Essa incompatibilidade com a lógica sistêmica do CDC e a tentativa de implementar uma lógica setorial dentro do Código revela, na realidade, um persistente problema de violações de direitos nos serviços de telecomunicações, o setor mais reclamado no Brasil há mais de cinco anos. O fato de legislador se comportar contra a lógica sistêmica do Código e tentar criar regras específicas do setor de telecomunicações revela, no fundo, um persistente problema de efetividade das instâncias regulatórias na Anatel;
- *As crescentes tentativas de regular questões financeiras:* apesar do congelamento do PLS nº 283/2012 (projeto de superendividamento), identificamos 53 projetos de lei no Congresso Nacional que tratam de questões relacionadas a finanças. Identificamos esses projetos em quatro categorias: (i) cobranças de dívidas, (ii) serviços financeiros, (iii) superendividamento e (iv) crédito e financiamento. Em um contexto de superendividamento de famílias e de constantes práticas abusivas no setor financeiro,⁹ é possível debater se as reações do Congresso não indicam problemas estruturais do sistema financeiro brasileiro e seu impacto na vida de milhões de consumidores;
- *“Mostrando trabalho no primeiro ano” e a atividade no início de legislatura:* por fim, um resultado de pesquisa interessante é a identificação de uma atividade parlamentar intensa no primeiro ano de legislatura no Congresso Nacional, logo após a realização de eleições. Os anos de 2011 e 2015 mostram picos de atividade legislativa, justamente quando Deputados e Senadores estão no primeiro ano de mandato. Como era de esperar, é justamente no primeiro ano que as “promessas de campanha” se desdobram em projetos de lei. Nesses anos inaugurais de mandato, dezenas de projetos de lei foram apresentados, apesar de poucos terem a devida aprovação final no Congresso Nacional.

O relatório de pesquisa está organizado em quatro partes. Após a presente introdução, apresentamos, na seção 2, a metodologia da pesquisa em sua dimensão quantitativa e qualitativa. Na seção 3 discutimos os resultados obtidos pela pesquisa, em especial o cruzamento entre atividades de partidos políticos e a atuação de modificação do Código de Defesa do Consumidor. Na seção 4 apresentamos os resultados da pesquisa, já antecipados aqui

⁹ Ver <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/a-saga-deste-professor-para-renegociar-uma-divida-de-r-628-mil/> (detalhando o documentário do Idec “No caminho do superendividamento”). Ver também: <https://idec.org.br/release/idec-lanca-documentario-sobre-superendividamento-no-brasil>

como descobertas relevantes. Elaboramos, também, algumas questões em aberto que podem ser aprofundadas da Parte II da pesquisa, a ser desenvolvida no segundo semestre de 2018, que busca uma análise qualitativa em profundidade e a construção de “fichas biográficas”¹⁰ dos projetos de lei mais polêmicos.

¹⁰ A ideia é construir fichas da “vida” de um projeto de lei, identificando como ele surgiu, dentro de quais debates, por quem (autor), como foi sua tramitação, como foi engajamento da sociedade civil e das ONGs, quais manobras podem ter ocorrido antes de sua votação e como foi o desfecho do projeto de lei. Trata-se de ideia preliminar que não será explorada neste relatório.

2. Metodologia

A pesquisa adotou como primeiro recorte metodológico projetos de lei propostos na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. A opção por adstringir-se a este tipo legislativo se justifica em razão de o Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078/1990 - ser uma norma federal. A pesquisa, assim, não compreende outros tipos de proposição, como propostas de emenda à Constituição, projeto de lei complementar ou medida provisória. Outro recorte metodológico adotado foi o temporal. Assim, a pesquisa compreende apenas os projetos de lei propostos entre 01 de janeiro de 2008 e 15 de março de 2018.

2.1. Delimitação do espaço amostral

O espaço amostral inicial da pesquisa foi obtido a partir de buscas realizadas nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, utilizando-se em conjunto dos seguintes parâmetros de delimitação da atividade legislativa:

- A. Tipo de proposição: PL - Projeto de Lei ou PLS - Projeto de Lei do Senado;
- B. Ano;
- C. Ementa: sim;
- D. Indexação: sim;
- E. Inteiro teor: não;
- F. Todas estas palavras: Código de Defesa do Consumidor / Lei 8.078.

As buscas foram realizada entre os dias 19 e 23 de março de 2018 e seus resultados organizados e guardados em repositório do Instituto.

Com o objetivo de verificar a confiabilidade dos parâmetros de busca adotados, realizou-se uma análise aleatória de quarenta e quatro projetos de lei, sendo vinte e dois selecionados da Câmara dos Deputados e vinte e dois do Senado Federal. A opção de analisar vinte e dois projetos por órgão se deve ao rigor metodológico de selecionar aleatoriamente dois projetos de lei por ano de pesquisa. Para verificação elaborou-se formulário com os seguintes quesitos: (i) qual o número do PL? (ii) qual o ano do PL? (iii) o conteúdo do PL diz respeito à modificação no Código de Defesa do Consumidor? (iv) e justificativa.

A análise foi realizada no dia 26 de março de 2018 e, em virtude de seus resultados, os parâmetros de pesquisa foram considerados válidos: 81,8% dos projetos de lei da Câmara dos Deputados e 77,3% dos do Senado Federal pretendem modificar o Código de Defesa do Consumidor. Os projetos de lei identificados que não propõem sua alteração, por sua vez, foram desconsiderados do espaço amostral nesta etapa da pesquisa.

Por sua vez, o espaço amostral de 648 projetos de lei foi submetido a novo filtro conforme os títulos do Código de Defesa do Consumidor¹¹. Como o objetivo da pesquisa integra apenas projetos de lei que importem em modificação aos direitos do consumidor, foram selecionados aqueles que se referiam ao “Título I: do Direitos do Consumidor”. A classificação foi realizada entre 27 e 30 de março de 2018 e resultou em um novo espaço amostral de 515 projetos de lei.

2.2. Análise quantitativa dos projetos de lei

Após a determinação dos filtros de análise e da determinação do espaço amostral da pesquisa quantitativa, passamos à fase de codificação dos projetos de lei, o que ocorreu em três diferentes momentos.

2.2.1. Projetos de Lei “fragmentadores”

Primeiro, os projetos foram classificados a partir da seguinte pergunta de pesquisa: O projeto de lei analisado propõe mudança que fragmenta ou setoriza o Código de Defesa do Consumidor, que poderia ser tratada por regulação setorial?

Esta opção metodológica relaciona-se a críticas de parte da doutrina contrária a uma possível “fragmentação” do Código de Defesa do Consumidor, o qual foi pensado sob o modelo de uma lei principiológica, generalista, e abrangente a todas as relações de consumo. Nesse sentido, Projetos de Lei escritos apenas como resposta a questões polêmicas do debate político, que tratassem de temas já regulados, poderiam enfraquecer o caráter sistêmico do Código e criar espécies de “guetos normativos”:

[...] qualquer acréscimo deve, na medida do possível, respeitar a estrutura principiológica e geral do CDC, deixando para eventual legislação especial o detalhamento da regulação. A experiência brasileira recomenda que matérias que sejam da essência das relações de consumo (como o crédito, o superendividamento e o comércio eletrônico) façam parte do corpo do CDC e beneficiem-se de sua estabilidade legislativa. **Evita-se, dessa maneira, que se formem, pela especialização, novos microssistemas, verdadeiros guetos normativos,**

¹¹ O código de Defesa do Consumidor é estruturado em seis (6) diferentes títulos, quais sejam: (i) Título I - Dos Direitos do Consumidor; (ii) Título II - Das Infrações Penais; (iii) Título III - Da Defesa do Consumidor em Juízo; (iv) Título IV - Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; (v) Título V - Da Convenção Coletiva de Consumo; (vi) Título VI - Disposições Finais.

divorciados, e até antagônicos ao espírito e letra do CDC. A opção por capítulos e seções novas no Código segue esta lógica.¹² (grifos nossos)

O que a doutrina critica, portanto, é um risco de “fragmentação” do Código, que estabeleça padrões diversificados de proteção ao consumidor - o que ocorreria, por exemplo, caso um setor industrial específico fosse privilegiado ao invés de outro.¹³

Levando isso em conta, os projetos de lei foram analisados por dois pesquisadores do Instituto, entre 02 e 06 de abril de 2018. Foram considerados “fragmentadores” os projetos cuja modificação proposta referia-se a setor regulado ou nicho específico de comércio, criando regras específicas que escapariam ao modelo abrangente do Código, conforme tabela exemplificativa abaixo. Os projetos de lei que provocaram dúvidas em uma primeira leitura passaram por segunda checagem, sendo analisados por uma terceira pesquisadora.

| Tabela 1. Exemplos de PLs classificados como “fragmentadores” | | |
|--|----------------------|---|
| Projeto | Classificação | Justificativa |
| PL 1026/2015 | Fragmentador | O PL trata unicamente do setor de telecomunicações, acrescentando dispositivo que torna abusiva publicidade via envio de mensagem de texto e de voz por parte da prestadora do serviço. |
| PL 1634/2015 | Fragmentador | O PL dispõe sobre recall de veículos automotores de via terrestre, sendo assim aplicável apenas a um setor específico. |
| PL 2778/2011 | Não fragmentador | O PL pretende interromper o prazo para vencimento de obrigações em casos de paralisação de serviços bancários e postais, aplicando-se a todo o comércio e indústria. |
| PL 2427/2011 | Não fragmentador | O PL refere-se a todos os serviços regulados pelo Poder |

¹² Trecho de discurso do Ministro Antônio Herman Benjamin em entrega dos projetos de lei de alteração do Código de Defesa do Consumidor.

¹³ http://revistampcon.com.br/edicoes/02/anexos/2015-MPCON-A_ATUALIZACAO_DO_CODIGO_DE_DEFESA_DO_CONSUMIDOR-Guilherme_Magalhaes_Martins.pdf

| | | |
|--|--|---|
| | | Público federal, não sendo assim restrito a um ou dois setores específicos. |
|--|--|---|

Cabe destacar que a análise a respeito da fragmentação/não fragmentação prescinde de qualquer juízo de valor sobre o conteúdo do projeto em si, isto é, se a modificação proposta é boa ou ruim. Nesse sentido, podem existir projetos de lei classificados como “fragmentadores” que apresentem normas positivas para o consumidor. Assim, a questão que se coloca é prévia: se o meio (a proposta de modificação no CDC) foi utilizado corretamente para o fim almejado pelo parlamentar.

2.2.2. Níveis de tramitação

Em um segundo momento de codificação, os projetos de lei da Câmara dos Deputados foram classificados com relação à fase de tramitação atual. A opção pelo nivelamento justifica-se pelo intuito de identificar - para posterior análise qualitativa - quais seriam os projetos com tramitação mais avançada. Para tanto, foram atribuídos diferentes níveis, de acordo com o andamento e situação dos projetos no processo legislativo:

| Tabela 2. Atribuição de níveis de tramitação dos projetos | |
|--|---|
| Nível 0 | O projeto ainda não foi apreciado por comissão de mérito |
| Nível 1 | O projeto foi apreciado em uma comissão, com parecer. |
| Nível 2 | O projeto foi apreciado em duas ou três comissões, com parecer. |
| Nível 3 | O projeto está sendo apreciado em comissão especial para avaliação do mérito. |
| Nível 4 | O projeto está tramitando em regime de urgência constitucional ou regimental. |
| Nível 5 | O projeto foi sancionado e transformado em Lei. |

O nivelamento teve como base as regras regimentais da Câmara dos Deputados. O regimento da Casa prevê que qualquer proposição deve ser analisada por no máximo três comissões de mérito¹⁴, devendo ser obrigatoriamente apreciada pela Comissão de Constituição,

¹⁴ “Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: [...] V - nenhuma proposição será distribuída a mais do que três Comissões de mérito, aplicando-se, quando for o caso, o art. 34, II” (RICD)

Justiça e Cidadania, a qual deve se pronunciar sobre aspectos formais de adequação do projeto de lei à constitucionalidade e legalidade¹⁵. Quando designado para mais de três comissões de mérito, uma comissão especial deve ser criada para avaliação do projeto, cujo parecer será terminativo¹⁶. O regime de urgência, por sua vez, dispensa diversas exigências e formalidades regimentais, fazendo com que possa ser apreciado por todas as comissões de mérito previamente designadas ao mesmo tempo¹⁷, ou que seja submetido diretamente à votação em plenário¹⁸.

A princípio, a análise seria feita também no Senado Federal. A identificação dos níveis, no entanto, teve dificuldades que prejudicaram a análise das proposições em tramitação nesta Casa. Primeiro, a interface do site do Senado não apresenta o regime de tramitação do Projeto - se ele é de urgência, prioridade ou ordinário. Além disso, as próprias regras regimentais da Casa Legislativa são pouco claras a esse respeito. Não há previsão expressa sobre o número de comissões de mérito pelas quais o projeto deve passar ou sobre a obrigatoriedade de que a proposição seja analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ. Nesse sentido, foram encontrados projetos, como o PLS 189/2009, que foram remetidos à Câmara dos Deputados após parecer favorável de apenas uma comissão de mérito e sem análise da CCJ.

No caso de proposições apensadas a outras, a análise foi feita considerando o projeto de lei com precedência regimental, ou seja, aquele que formalmente identifica o processo de tramitação, vindo à frente dos demais, e que será ao fim considerado aprovado.¹⁹

2.3. Análise qualitativa dos projetos de lei: análise de conteúdo (AC)

A análise de conteúdo de caráter qualitativo busca “a presença ou ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem”. Na análise de conteúdo desenvolvida na década de 1970 nas ciências sociais,

¹⁵ “Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: [...] III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;” (RICD)

¹⁶ “Art. 54. Será terminativo o parecer: [...] III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.”

¹⁷ “Art. 139, VI - a proposição em regime de urgência, distribuída a mais de uma Comissão, deverá ser discutida e votada ao mesmo tempo, em cada uma delas, desde que publicada com as respectivas emendas, ou em reunião conjunta, aplicando-se à hipótese o que prevê o art.49”

¹⁸ “Art. 154. O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por: I - dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; II - um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número; III - dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição.”

¹⁹ PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno*. 4ª Ed. Centro de Informação e Documentação. Edições Câmara: Brasília, 2017 p. 43.

busca-se um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens”²⁰. A técnica selecionada por nossa equipe de pesquisa foi a “análise por categorias temáticas”, uma técnica que busca encontrar uma série de significações que o codificador detecta por meio de “indicadores” que lhe são ligados. Codificar, de acordo com essa técnica, é colocar um segmento de texto “em uma das classes de equivalências definidas, a partir das significações e em função do julgamento do codificador”²¹.

A codificação na análise de conteúdo, em geral, segue cinco etapas: (1) preparação das informações, (2) unitarização ou transformação do conteúdo em unidades, (3) categorização ou classificação das unidades em categorias, (4) descrição, (5) interpretação.²² O que a literatura de análise de conteúdo chama de “classificação das unidades em categorias” nós chamamos de “codificação temática”. Em termos metodológicos, significa a construção de processos sistemáticos para identificação de um indicador ou de uma categoria. No nosso caso, o processo de codificação seguiu três etapas. Primeiro, os projetos de lei foram lidos por dois pesquisadores, que atribuíram livremente uma primeira codificação temática a partir do tipo de direito em questão no projeto de lei.²³ Depois, os códigos foram todos impressos e levados a uma análise de agrupamento realizada em conjunto por quatro pesquisadores. Nessa etapa de “saturação”, os diversos códigos pré-existentes - elaborados livremente - foram agrupados, enxugados ou adaptados. Por fim, fizemos uma discussão sobre adequação das categorias e uma releitura das ementas de acordo com as categorias finais definidas. Explicamos abaixo essas etapas detalhadamente.

²⁰ Laurence Bardin, *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, p. 80 (Laurence Bardin foi professora-assistente de Psicologia na Universidade de Paris V e aplicou as técnicas da Análise de Conteúdo na investigação psicossociológica e no estudo das comunicações de massas.).

²¹ Rita Catalina Aquino Caregnato & Regina Mutti. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo, *Texto Contexto Enfermagem*, n. 15, v. 4, 2006, p. 679-84.

²² Roque Moraes. Análise de Conteúdo, *Revista Educação*, Porto Alegre, n. 22, v. 37, 1999, p. 7-32.

²³ É comum que as categorias sejam atribuídas pelos pesquisadores. Como etapas metodológicas, Roque Moraes sugere “reler cuidadosamente os materiais com a finalidade de definir a unidade de análise”. A partir da leitura, ocorrem os processos de escolha: “toda categorização ou classificação, necessita definir o elemento ou indivíduo unitário a ser classificado. Na análise de conteúdo denominamos este elemento de unidade de análise”. Roque Moraes. Análise de Conteúdo, *Revista Educação*, Porto Alegre, n. 22, v. 37, 1999, p. 20.

2.3.1. Codificação temática

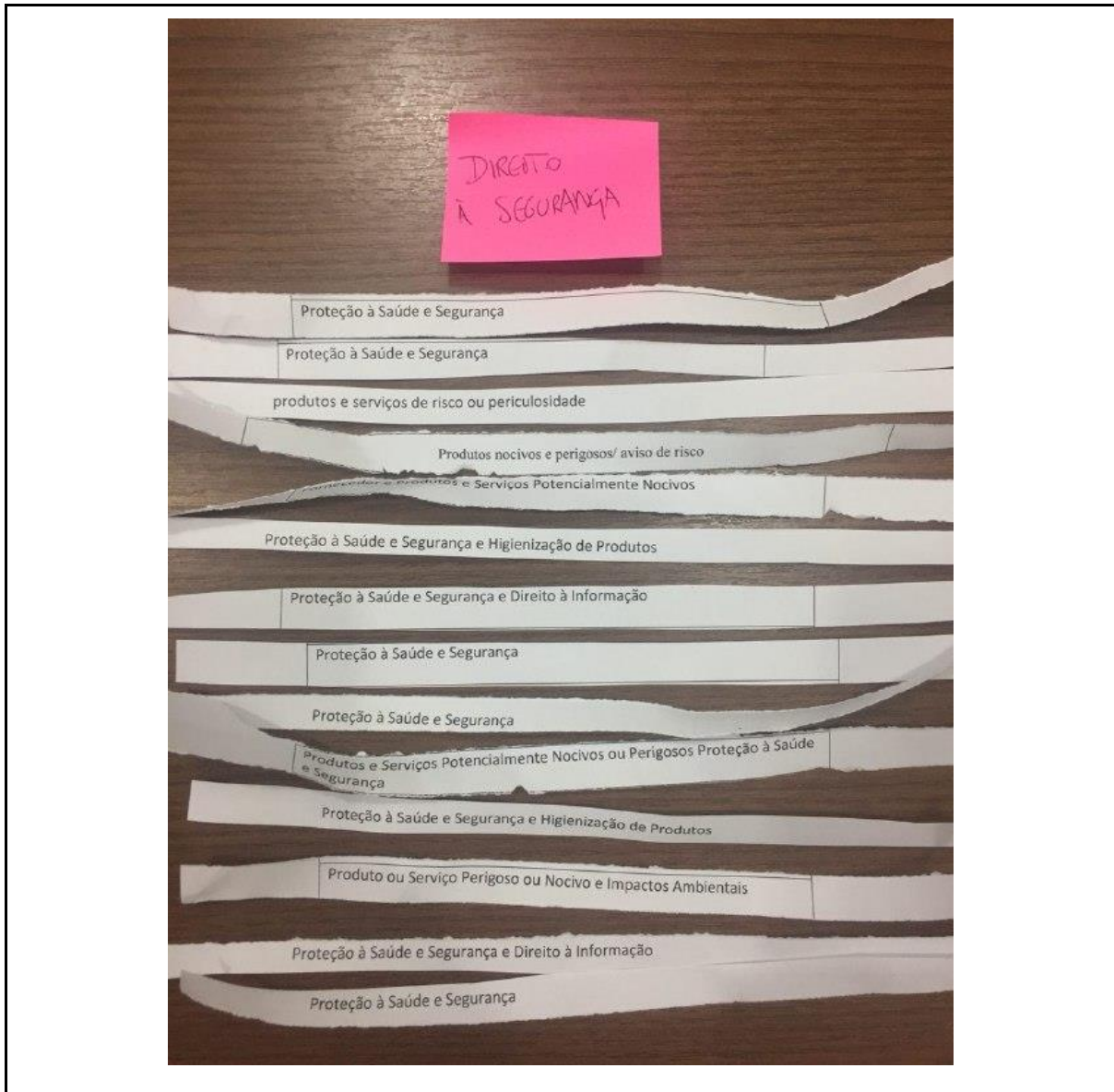
Após o exame sobre a existência de PLs “fragmentadores” e sobre os níveis de tramitação, a equipe passou a uma codificação temática das proposições, levando em consideração a regra modificada no Código de Defesa do Consumidor e o objetivo visado com a proposta. Este processo ocorreu em duas etapas. Na primeira, os pesquisadores sintetizaram livremente as proposições em palavras-chave que exprimiam o conteúdo normativo do projeto.

| Tabela 3. Etapas iniciais da análise de conteúdo (Moraes, 1999) | |
|--|--|
| <i>Etapa metodológica</i> | <i>Como foi feito</i> |
| “Preparação das informações” | Montagem de tabelas excel com todas as informações dos projetos de lei, permitindo o acesso às ementas e aos conteúdos dos projetos |
| “Unitarização ou transformação do conteúdo em unidades” | Análise dos projetos de lei por dois pesquisadores para identificação de “códigos preliminares” a partir do campo temático dentro do Código de Defesa do Consumidor. Inclusão de duas tabelas na planilha excel para identificação (i) das palavras-chave de identificação do projeto (ex: prática abusiva em inclusão em bancos de dados) e (ii) código preliminar (ex: banco de dados) |
| “Categorização ou classificação das unidades em categorias” | Releitura dos projetos de lei e dos códigos para solução de dúvidas sobre conteúdos de determinados projetos que permaneceram entre os pesquisados |

Essa primeira etapa de análise de conteúdo mostrou-se bastante frutífera. A partir desses “códigos preliminares”, criamos outro procedimento metodológico para a devida “saturação” e construção das categorias finais. Na segunda etapa, a equipe de pesquisa se reuniu e realizou um processo exaustivo de releitura dos “códigos” (as unidades iniciais) para construção das “categorias temáticas” finais.²⁴ Por exemplo, dezenas de projetos de lei foram codificados com diferentes unidades de análise, como “proteção à saúde e segurança”, “proteção à saúde e higienização de produtos” e “produto nocivo e impactos ambientais”. Depois, eles foram todos reunidos a partir da categoria **Direito à segurança**, como se vê na imagem abaixo:

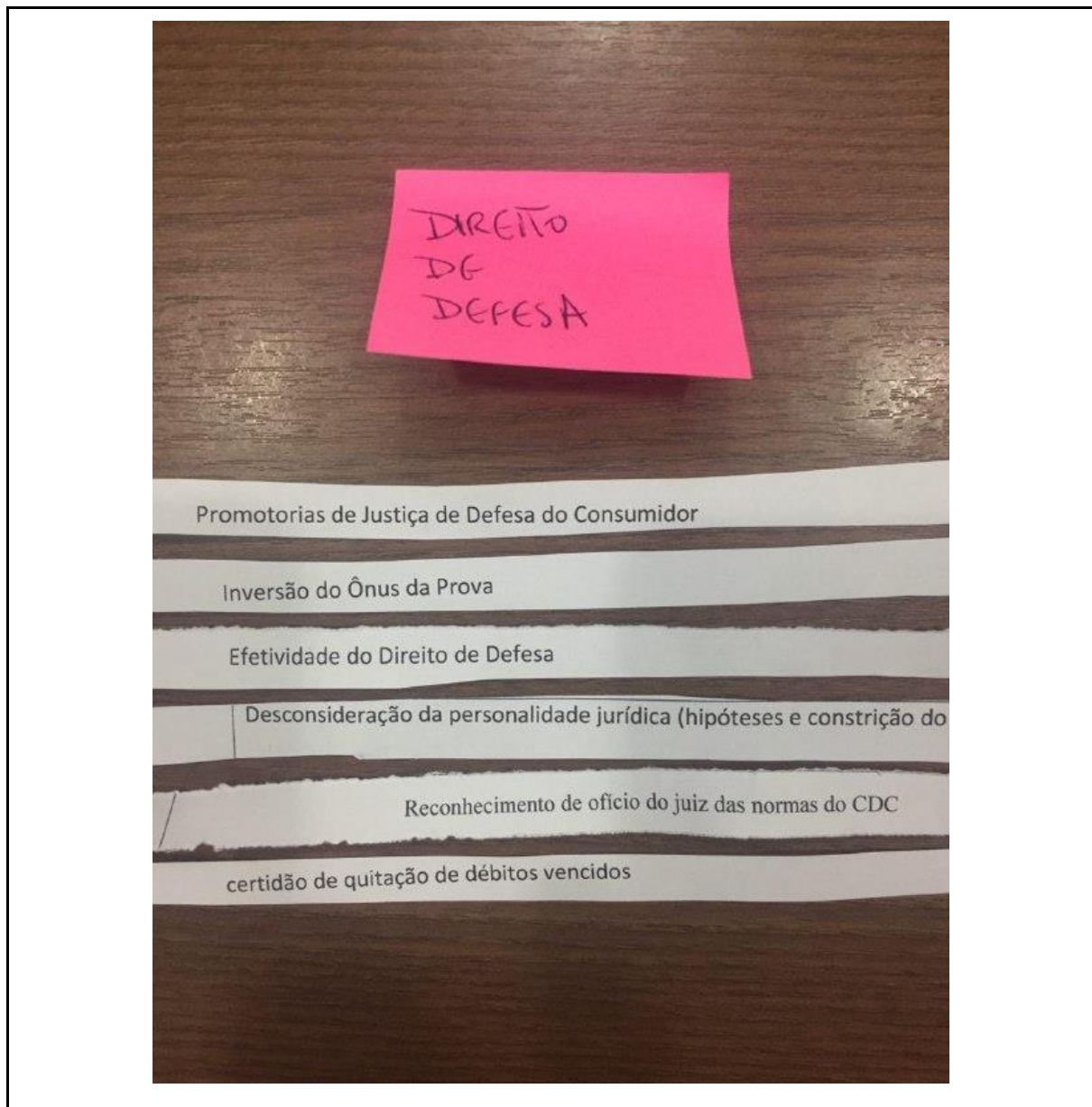
Imagem 1. Exemplo de construção da categoria “Direito à segurança”

²⁴ Todos os códigos foram impressos em papel. Na sequência, eles foram lidos e reunidos em categorias finais de análise, a partir da sistematização dos códigos iniciais.



O mesmo processo ocorreu com as outras 44 categorias, como a categoria **Direito de defesa**. Ela foi construída a partir da saturação de diferentes códigos de análise, como "Promotorias de Justiça", "Inversão do Ônus da Prova" e "Efetividade do Direito de Defesa", como se vê na imagem abaixo:

Imagem 2. Exemplo de construção da categoria “Direito de defesa”



Esse processo de definição das unidades de análise e das categorias mostra-se consistente com a discussão metodológica sobre “análise de conteúdo”. Conforme detalhado pela literatura especializada, a definição das unidades é um trabalho de escolha do pesquisador e deve ser coerente com o problema de pesquisa definido previamente:

“A natureza das unidades de análise necessita ser definida pelo pesquisador. As unidades podem ser tanto as palavras, frases, temas ou mesmo os documentos em sua forma integral. Deste modo para a definição das unidades de análise constituintes de um conjunto de dados brutos pode-se manter os documentos ou mensagens em sua forma íntegra ou pode-se dividi-los em unidades menores. A

decisão sobre o que será a unidade é dependente da natureza do problema, dos objetivos da pesquisa e do tipo de materiais a serem analisados”²⁵.

No caso desta pesquisa, as unidades (códigos) foram construídas a partir da expertise dos pesquisadores em questões de defesa do consumidor e a linguagem utilizada pelo próprio Código de Defesa do Consumidor. A construção final das categorias temáticas foi feita coletivamente, a partir do exercício de constante comparação e saturação dos códigos previamente definidos.²⁶ O resultado final está na tabela abaixo:

| Tabela 4. Categorias finais elaboradas pela pesquisa | | | | | |
|---|---------------------------|--------------------------------|----------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Acessibilidade | Componentes e Peças | Direito de Defesa | Práticas Abusivas | Rotulagem de Alimentos | Telecomunicações e Direitos Digitais |
| Aplicações de Internet | Contrato de Consumo | Direito de Troca | Prazos | SAC | Venda Casada |
| Assistência Técnica | Crédito e Financiamento | Discriminação de Gênero | Preço de Produto | Sanções Administrativas | Vício de Produto ou Serviço |
| Atendimento Médico | Custos de Cobrança | Escopo de Aplicação da Lei | Publicidade Abusiva | Serviço de Entrega | |
| Banco de Dados e Cadastro | Direito à Informação | Meio de Pagamento | Publicidade Enganosa | Serviço de Prestação Continuada | |
| Cobrança de Dívida | Direito à Segurança | Oferta ao Público | Publicidade Geral | Serviços Financeiros | |
| Cobrança Indevida | Direito de Arrependimento | Oferta Telefônica | Recall | Serviços Públicos | |
| Comércio Eletrônico | Direito de Cancelamento | Órgãos de Defesa do Consumidor | Responsabilidade de | Superendividamento | |

Com esses procedimentos, construímos uma tabela unificada dos projetos de lei da Câmara e dos projetos de lei Senado a partir das 45 categorias harmonizadas e construídas pela análise de conteúdo.

²⁵ Roque Moraes. Análise de Conteúdo, Revista Educação, Porto Alegre, n. 22, v. 37, 1999, p. 21.

²⁶ Essa etapa final foi feita em sessão conjunta de trabalho no Idec que levou aproximadamente 4 horas.

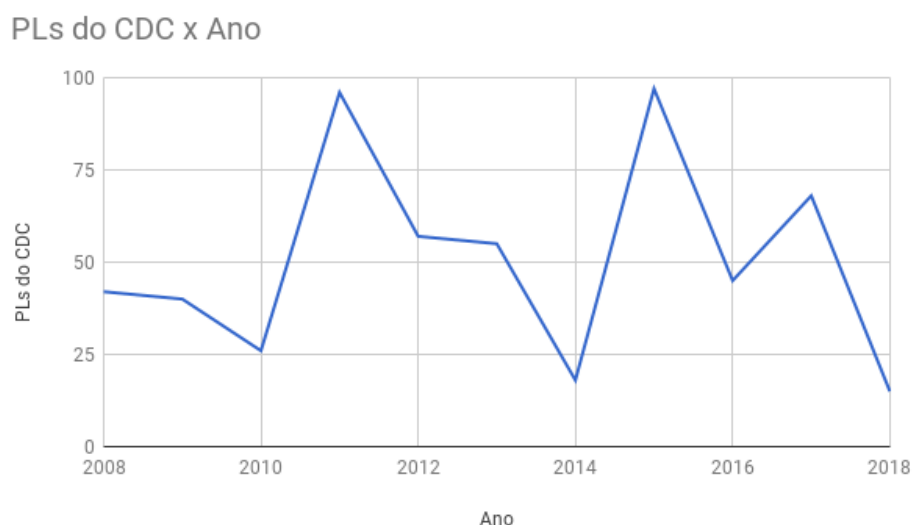
Discutimos, a seguir, como foram feitos os cruzamentos de dados da análise quantitativa (relação entre projetos de lei apresentados e partidos políticos) e quais são as possíveis inferências da análise qualitativa dos dados analisados.

3. Resultados

3.1. Quantidade e movimentação dos Projetos de Lei

O número de Projetos de Lei nos últimos 10 anos que visam a alterar o CDC é muito expressivo, chegando a 559 PLs no total. A média é de aproximadamente 56 projetos por ano e 5 projetos por mês. Não obstante esse número, apenas três projetos foram transformados em lei dentro do espaço amostral analisado - [PL 3458/2008](#), [PL 3411/2015](#) e [PL 445/2015](#).

Além disso, observa-se que as proposições guardam uma movimentação regular. A maioria dos projetos é proposta **em anos subsequentes às eleições**, o que pode ser observado nos picos existentes nos anos ímpares.

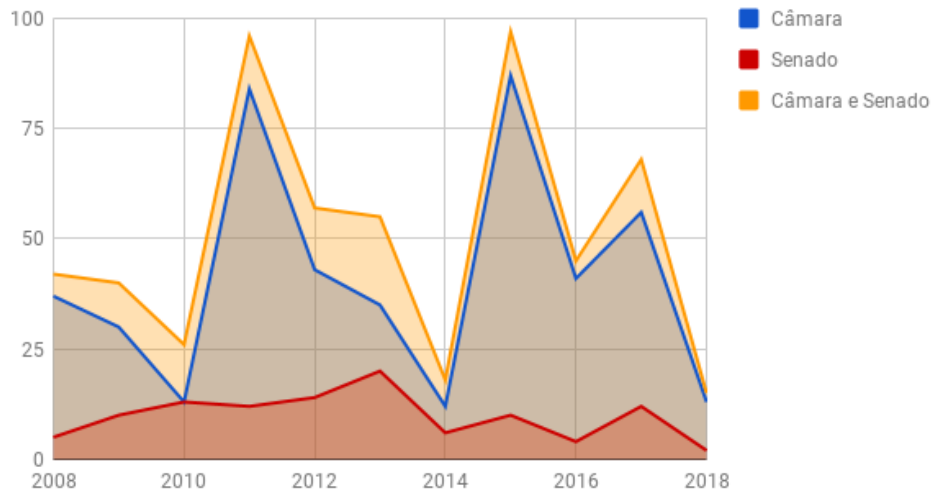


Como pode-se perceber pelo gráfico acima, a maior movimentação no legislativo ocorreu nos anos de 2011 e 2015, seguida pelos anos de 2013 e 2017. Já os anos em que ocorrem eleições são os de menor atividade legislativa, o que pode ser explicado pela maior ocupação dos parlamentares com a pauta eleitoral. Modificações em pautas sensíveis, como o Direito do Consumidor, podem ser percebidas como indigestas pela população, prejudicando eventual reeleição.

Por sua vez, o número de proposições apresentadas na Câmara é cerca de quatro vezes maior que o número do Senado. Por natureza, a Câmara possui maior atividade propositiva atribuída pela Constituição, sendo considerada a “Casa do Povo”. Essa característica pode também se refletir em uma resposta mais imediata a demandas geradas pelo contexto político.

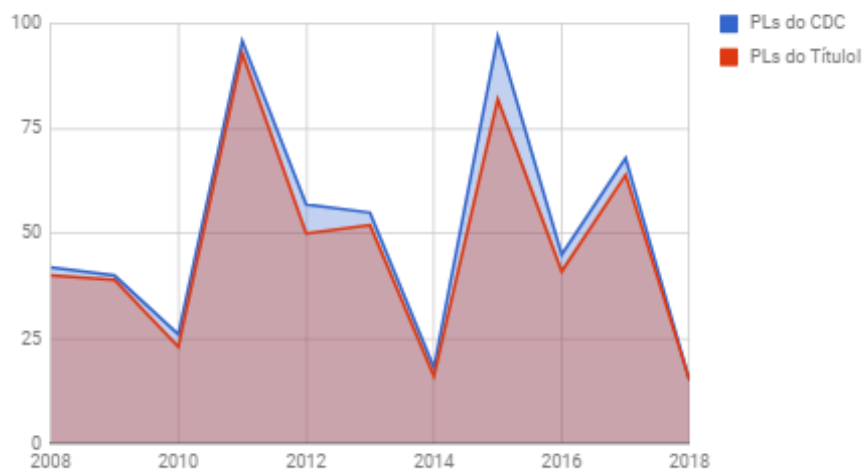
Apesar disso, é pequena a diferença entre características das duas casas legislativas. A maioria dos dados verificados apresenta relação similar - por exemplo, o índice sobre PLs fragmentadores, sobre os partidos com maior atividade legislativa, entre outros -, de modo que se pode inferir que as técnicas legislativas, as composições e posicionamentos são parecidos.

Câmara e Senado - PLs do CDC



Também se observou que a grande maioria das alterações eram propostas em artigos no Título I (515 entre os 559 projetos de lei verificados). Isso demonstra que o Título I é o “coração do CDC”, guardando em si o eixo central da Lei.

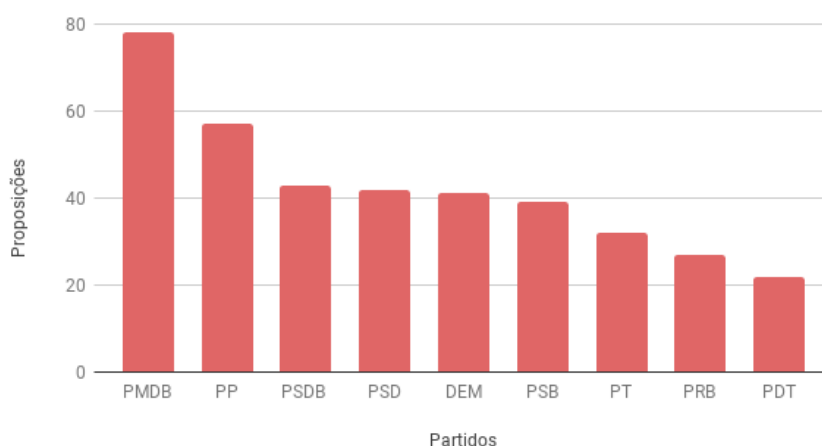
PLs do CDC e PLs do Título I



3.2. Análise por partido

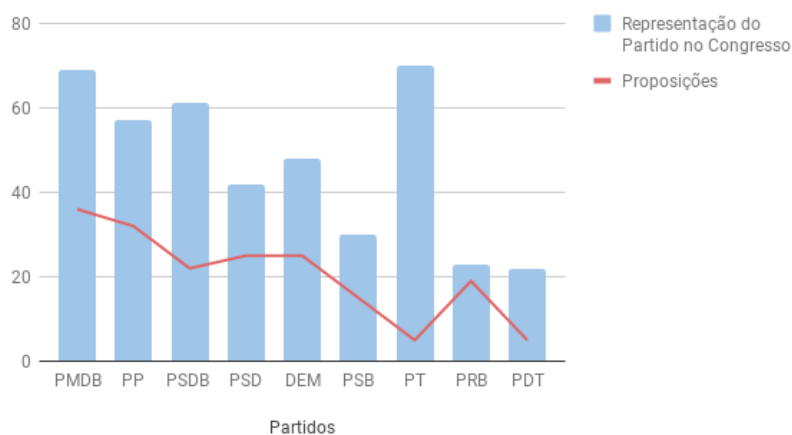
Entre os partidos que mais propuseram modificações no Código de Defesa do Consumidor, há predominância do PMDB e do PP. Sendo um partido com grande representação no Congresso, é natural que o PMDB apareça em destaque.

Partidos que mais propõem modificações no CDC



Apesar disso, chama atenção que os partidos com maior número de proposições são predominantemente de ideologia de centro-direita. Tanto é que, o PT, por exemplo, representado na última legislatura por 61 deputados e 09 senadores, não está entre os cinco partidos que mais movimentam o tema. Da mesma maneira, o DEM, o PP e o PSD são partidos de centro-direita que estão entre os que mais propõem modificações no CDC, sem possuírem um número de parlamentares que justifique tamanha expressividade. no gráfico abaixo, em que analisamos a quantidade de proposições na última legislatura (2015-2018), comparada à representatividade do partido no Congresso Nacional, essa percepção se confirma.

Relação de proposições na última legislatura (2015-2018)

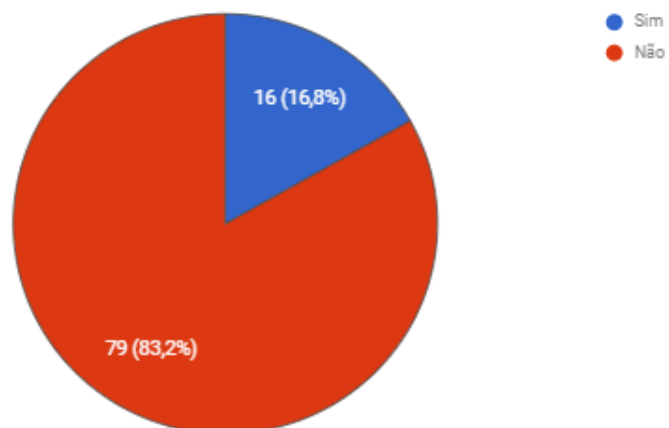


3.3 Análise de fragmentação

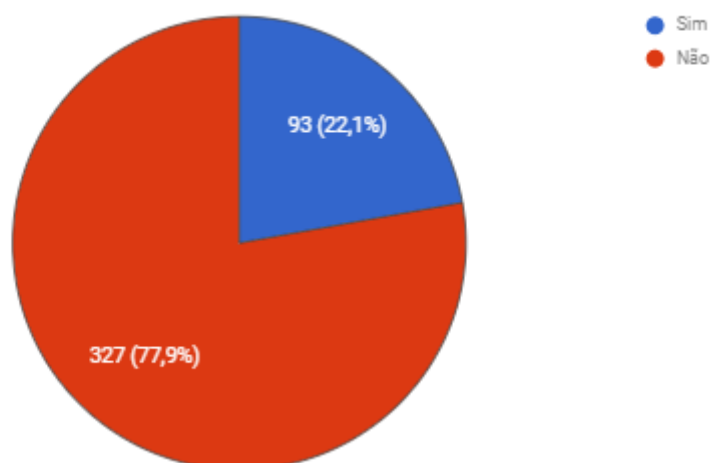
Ao contrário do esperado, dos 515 PLs que modificam o Título I, somente 109 são fragmentadores, o que representa aproximadamente 21,7% dos PLs deste título. Assim, percebemos que não há um grande problema de legisladores em entenderem a lógica sistêmica e principiológica do CDC. Isso se reforça pela baixa quantidade de PLs que viraram norma jurídica.

Observa-se também que a porcentagem de PLs fragmentadores das duas casas legislativas são próximas, demonstrando que a atividade legislativa é similar e que ambas as casas respeitam o caráter sistêmico e principiológico do CDC.

Senado - PLs fragmentadores



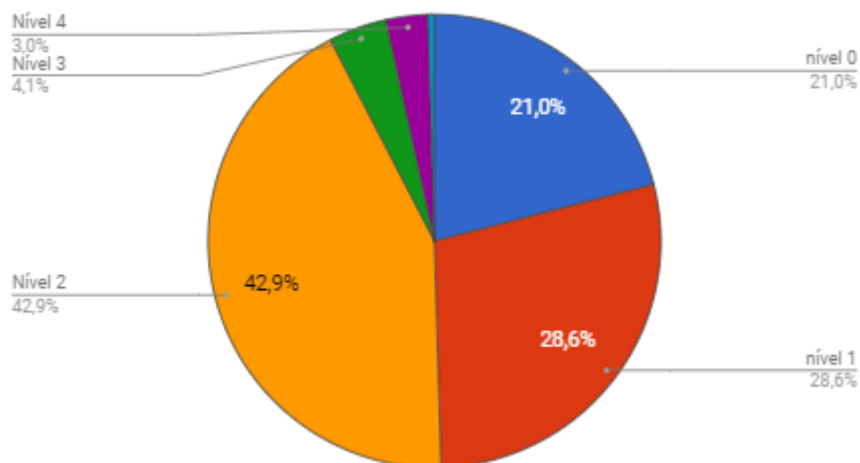
Câmara dos Deputados - PLs fragmentadores



3.3. Análise do nível de tramitação

Dos PLs que modificam artigos do Título I, foram considerados 212 PLs com tramitação mais avançada, isto é, entre os níveis 2 a 5, conforme classificação explicada anteriormente.

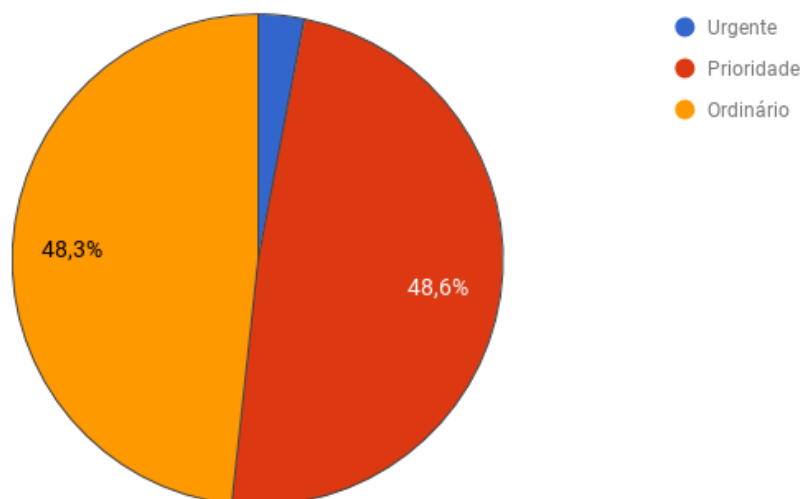
Nível de tramitação



Os PLs com nível de tramitação mais avançados serão objeto inicial de análise da etapa qualitativa, uma vez que podem representar ameaça mais premente aos direitos dos consumidores.

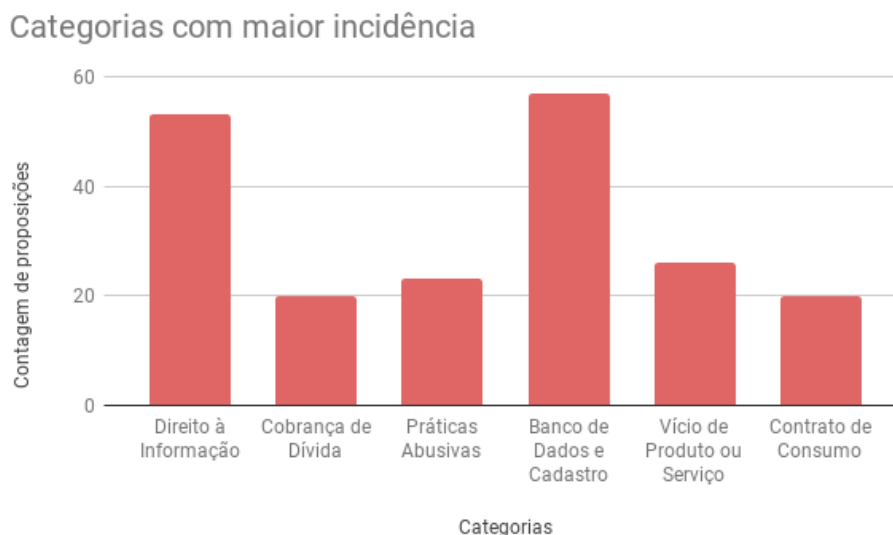
Percebe-se também que são poucos os PLs que estão em regime de urgência, somente 13 de 515, em consonância com o caráter excepcional que este deve ter. Não obstante, ressalva-se que a urgência pode ser utilizada equivocadamente como instrumento de manobra política, o que poderá ser verificado na etapa qualitativa.

Câmara dos Deputados - Regime de tramitação



3.4. Análise por Categorias

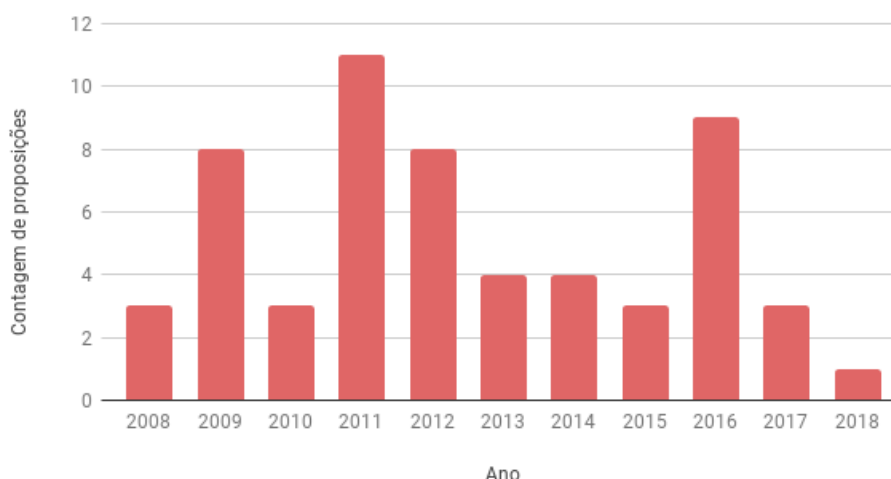
Dentre as categorias, as que mais mobilizaram o Congresso Nacional foram: (1) Banco de dados e Cadastro, (2) Direito à Informação, (3) Vício de Produto e Serviço, (4) Práticas Abusivas, (5) Cobrança de Dívidas e (6) Contrato de Consumo.



O total de 57 projetos de lei sobre bancos de dados e cadastro, sendo esta a categoria com maior incidência no Congresso, foi surpreendente. As razões para tanto podem ser melhor verificadas em pesquisa qualitativa, mas, a princípio, pode-se inferir que a mobilização em torno do tema tem a ver com as discussões sobre o cadastro positivo e com a ausência de uma lei geral de proteção de dados pessoais. O cadastro positivo passou a ser regulamentado por lei em 2011 (Lei nº 12.414/2011) e voltou à tona em 2017, quando projeto de lei visando a modificá-la foi proposto no Senado Federal.²⁷

²⁷ Ver: <http://www.valor.com.br/financas/5028208/projeto-sobre-cadastro-positivo-avanca-no-governo>

Banco de Dados e Cadastro: ano de proposição



A elevada quantidade de proposições sobre o tema em 2011 pode significar um inconformismo de parlamentares insatisfeitos com o texto de lei aprovado, o qual foi definido pela Medida Provisória nº 518 de 2010, editada em 31 de Dezembro daquele ano pelo então presidente Lula. A Medida surgiu um dia após o veto integral do presidente ao PL nº 263/2004, que, justamente, previa modificação nos arts. 43 e 44 do CDC para acrescentar menção ao cadastro positivo²⁸. Na época, a justificativa para o veto e edição da MP foi a necessidade de regras mais claras que diminuíssem o risco ao consumidor.²⁹ Ao longo de 2016, a quantidade de proposições sobre o tema voltou a ser expressiva, o que pode relacionar-se com a percepção do setor industrial e do governo de que seria necessária reforma no texto legislativo.³⁰

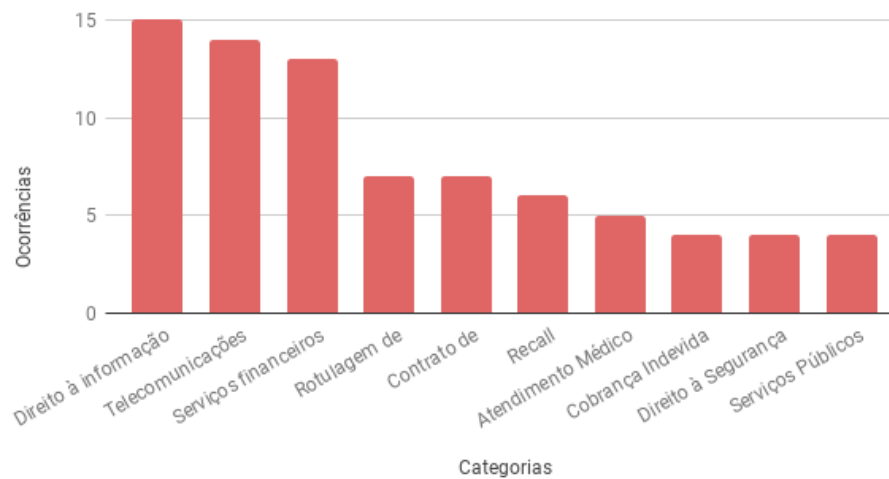
Já entre PLs “fragmentadores”, percebeu-se que *Direito à Informação* segue como categoria de grande ocorrência (15), seguida por *Telecomunicações e Direitos Digitais* (14), *Serviços Financeiros* (13) e *Rotulagem de Alimentos* (7). Como previsto, há dentre esses projetos maior ocorrência de questões relacionadas à regulação setorial, o que pode indicar um problema de efetividade das agências reguladoras, especialmente da Anatel.

²⁸ Ver: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/70174>

²⁹ Ver: <https://idec.org.br/em-acao/em-foco/camara-aprova-criacao-do-cadastro-positivo>

³⁰ A reforma do Cadastro Positivo foi medida anunciada em dezembro de 2016 pelo então Ministro da Fazenda Henrique Meirelles. A mudança, apoiada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban), prevê a inclusão automática dos consumidores no sistema, que atualmente utiliza o modelo de *opt-in*. Ver: <http://www.valor.com.br/brasil/4809019/medida-para-cadastro-positivo-e-e-%3Fretorno%3F-proposta-original-de-2011>

PLs "fragmentadores": Categorias com maior ocorrência



3.5. Possíveis inferências

A partir dos dados analisados, é possível realizar as seguintes inferências:

1. Apesar do baixo número de PLs transformados em norma jurídica, o número de PLs propostos nos últimos 10 anos é expressivo: 515. Isto pode indicar a instrumentalização de pautas do direito do consumidor para outros fins, como o eleitoral, conforme já destacado pelo Idec.³¹
2. O índice relativamente baixo de projetos de lei “fragmentadores” revela que não há um grande problema de legisladores em entenderem a lógica sistêmica e principiológica do CDC.
3. O PMDB é o partido com maior predominância de elaboração legislativa sobre o CDC. Isso pode ser explicado pelo fato de o partido ser um daqueles com maior representação no Brasil, possuindo nesta legislatura (2015-2018) a 2ª maior representação no Congresso Nacional.
4. Apesar disso, chama atenção a prevalência de perfis ideológicos similares dentre os partidos que mais propõem modificações ao CDC, em regra, de centro/direita. Pelos dados obtidos, pode-se inferir que partidos de esquerda são menos presentes nesta pauta.

³¹ Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, “CDC em reforma”, *Revista do Idec*, janeiro/fevereiro, 2016, p. 21-22.

5. Se por um lado o número ínfimo de PLs transformados em norma jurídica demonstra fortalecimento do CDC, por outro a dificuldade de modificação do código representa certos empecilhos à sua atualização.
6. A quantidade de proposições sobre bancos de dados e cadastro foi muito mais expressiva nos anos de 2011 e 2016. Isso pode ter a ver com a discussão sobre o cadastro positivo e com a ausência de uma lei geral de proteção de dados pessoais.
7. Não há muita diferença entre as duas casas legislativas. O número de PLs propostos na Câmara é cerca de quatro vezes maior que o número do Senado, o que pode estar relacionado à maior atividade propositiva da casa e o fato de ela responder mais imediatamente a demandas geradas pelo contexto político, etc. No entanto, a maioria dos índices apresentam relação similar (porcentagem de PLs fragmentadores em cada casa, os partidos mais ativos no tema etc.), de modo que se pode inferir que as técnicas legislativas, as composições e posicionamentos são parecidos.

Box 1. Projetos Transformados em Lei

Na Câmara, apenas dois de 420 projetos de lei foram transformados em normas jurídicas.

Estes são:

- 1) [PL 3458/2008](#) - Embora a versão inicial do PL 3458/2008 propusesse alteração ao art. 51 do Código de Defesa do Consumidor, foi aprovada em uma versão substitutiva que modificou apenas a Lei nº 9.870/99, que trata sobre o valor total das anuidades escolares.
- 2) [PL 3411/2015](#) - PL de iniciativa do Senado Federal. Antes de ser remetido para a Câmara tinha a numeração de PLS 445/2015. Alterou o art. 8º do Código de Defesa do Consumidor. O PL trata sobre higienização de equipamentos e utensílios utilizados no fornecimento de produtos e serviços.

No Senado, por sua vez, apenas 1 de 108 projetos de lei foi transformado em lei. Este é:

- 1) [PLS 445/2015](#) - Após remetido para Câmara foi renomeado como PL 3411/2015. Alterou o art. 8º do Código de Defesa do Consumidor. Palavras-chave: Proteção à Saúde e Segurança/ Higienização de Produtos. Categoria: Direito à Segurança

4. Conclusões

A combinação na análise quantitativa com a análise qualitativa iniciada nesta pesquisa nos permitiu as seguintes descobertas preliminares sobre a atuação do Congresso Nacional nos últimos dez anos:

- *O “funil” de aprovação dos projetos de reforma do Código de Defesa do Consumidor:* uma das descobertas mais relevantes da pesquisa é a resiliência do Código de Defesa do Consumidor nos últimos 28 anos. Dos mais de 600 projetos de lei apresentados nos últimos 10 anos no Congresso Nacional e dos 515 projetos analisados por nossa pesquisa, apenas um teve sucesso em toda a etapa do processo legislativo, chegando a incorporar mudanças concretas no Código de Defesa do Consumidor;
- *O possível “palanque eleitoral” do Código de Defesa do Consumidor:* há, em média, 5 projetos de lei apresentados por mês que buscam a alteração do Código de Defesa do Consumidor. Considerando o caráter estrutural de resiliência do Código - identificado pela pesquisa -, uma discussão que pode se desdobrar da nossa pesquisa é a utilização do processo legislativo de modificação do CDC como “palanque eleitoral” de diferentes partidos. Muitos projetos de lei são apresentados como consequência de alguma discussão com impacto midiático e parlamentares podem se aproveitar dessa “janela de oportunidade” para apresentar projetos de lei com a temática de defesa do consumidor para angariar votos perante seus eleitores;
- *O domínio dos partidos de centro-direita no debate sobre direitos dos consumidores:* independentemente da análise de conteúdo sobre “benefícios” ou “ameaças” de determinados projetos, identificamos uma intensa atividade parlamentar de proposição de projetos de lei que se conectam com o Código de Defesa do Consumidor por parlamentares ligados a partidos de centro-direita, como Democratas (DEM), Partido Progressista (PP), Partido Republicano (PR) e Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).³²
- *O “boom” dos projetos sobre bancos de dados de consumidores:* a partir das codificações temáticas da análise qualitativa, identificamos que o tema mais recorrente

³² Estamos cientes da dificuldade de classificar PSDB como “centro-direita”, considerando a indefinição do próprio partido nos últimos anos. Há uma profunda variação entre tendências de “esquerda” e “direita” no próprio partido, sendo mais adequado classificá-los como um partido centrista: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,centro-direita-nao-tem-a-ver-com-psdb-diz-fhc,781717>. Sobre as distinções entre direita e esquerda (e o posicionamento centrista do PSDB), ver a análise dos cientistas políticos Leonardo Avritzer e Claudio Couto: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,o-que-significam-direita-esquerda-e-centro-na-politica,70002314116>

na atividade parlamentar sobre o Código de Defesa do Consumidor é o de “bancos de dados de consumidores”, nos termos do art. 43 do Código. Essa intensa atividade legislativa sobre “bancos de dados de consumidores”, especialmente nos últimos cinco anos, é consistente com o debate inaugurado pela Lei do Cadastro Positivo em 2011 e pela ausência de uma Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no Brasil. O fato de o tema mais “legislado” na agenda consumerista ser o de banco de dados também revela as tensões de uma economia progressivamente digitalizada e a disseminação de técnicas de perfilização (construção de perfis de consumidores) em diferentes mercados e indústrias, para além do setor financeiro;

- *O persistente problema do direito à informação*: o segundo tema mais visado pelos parlamentares em debates sobre modificação do Código de Defesa do Consumidor nos últimos dez anos é o “direito à informação”. Aqui estão os projetos sobre impactos ambientais de produtos e serviços, consumo energético e possíveis origens animais de produtos para consumo (o que impactaria grupos de consumidores como os veganos e vegetarianos, em crescimento no Brasil). Mesmo com a criação de uma categoria à parte para “Rotulagem de Alimentos”, há enorme quantidade de projetos sobre direito à informação, o que revela um desconforto dos parlamentares sobre a suficiência ou mesmo efetividade das regras atuais;
- *O problema regulatório dos serviços de telecomunicações*: dentre os projetos considerados “fragmentadores”, a pesquisa identificou uma grande quantidade de projetos sobre violações de direitos em serviços de telecomunicações. Essa incompatibilidade com a lógica sistêmica do CDC e a tentativa de implementar uma lógica setorial dentro do Código revela, na realidade, um persistente problema de violações de direitos nos serviços de telecomunicações, o setor mais reclamado no Brasil há mais de cinco anos. O fato de legislador se comportar contra a lógica sistêmica do Código e tentar criar regras específicas do setor de telecomunicações revela, no fundo, um persistente problema de efetividade das instâncias regulatórias na Anatel;
- *As crescentes tentativas de regular questões financeiras*: apesar do congelamento do PLS nº 283/2012 (projeto de superendividamento), identificamos 53 projetos de lei no Congresso Nacional que tratam de questões relacionadas a finanças. Identificamos esses projetos em quatro categorias: (i) cobranças de dívidas, (ii) serviços financeiros, (iii) superendividamento e (iv) crédito e financiamento. Em um contexto de

superendividamento de famílias e de constantes práticas abusivas no setor financeiro,³³ é possível debater se as reações do Congresso não indicam problemas estruturais do sistema financeiro brasileiro e seu impacto na vida de milhões de consumidores;

- *“Mostrando trabalho no primeiro ano” e a atividade no início de legislatura:* por fim, um resultado de pesquisa interessante é a identificação de uma atividade parlamentar intensa no primeiro ano de legislatura no Congresso Nacional, logo após a realização de eleições. Os anos de 2011 e 2015 mostram picos de atividade legislativa, justamente quando Deputados e Senadores estão no primeiro ano de mandato. Como era de esperar, é justamente no primeiro ano que as “promessas de campanha” se desdobram em projetos de lei. Nesses anos inaugurais de mandato, dezenas de projetos de lei foram apresentados, apesar de poucos terem a devida aprovação final no Congresso Nacional.

Em termos gerais, a pesquisa mostrou que não há um quadro de fragmentação do Código de Defesa do Consumidor, apesar do alto número de projetos apresentados. A análise “macro”, por outro lado, não permite uma análise detalhada de ameaças presentes em projetos de lei específicos, o que dificulta o trabalho preventivo das organizações de defesa dos direitos dos consumidores. É necessário avançar, nesse sentido, em uma análise detalhada dos projetos mais polêmicos e a construção de “fichas biográficas” de determinados projetos.

Uma hipótese a ser explorada por futuras pesquisas é que as ameaças aos direitos dos consumidores estão mais presentes em projetos esparsos, que criam regimes jurídicos à parte e que não alteram o Código de Defesa do Consumidor diretamente, como, por exemplo, a Lei do Cadastro Positivo (PLP 441/2017). A partir do mapeamento inicial do Idec, será possível avançar na construção de um mapa aberto de “ameaças ao CDC”, navegável online.

³³ Ver <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/a-saga-deste-professor-para-renegociar-uma-divida-de-r-628-mil/> (detalhando o documentário do Idec “No caminho do superendividamento”). Ver também: <https://idec.org.br/release/idec-lanca-documentario-sobre-superendividamento-no-brasil>