



CAOP  
NÚCLEO DE DEFESA  
DO CONSUMIDOR

ROTEIRO PRÁTICO DE

# ATUAÇÃO

AUMENTO ABUSIVO DE PREÇOS

## RECURSOS

03 Introdução

04 Sugestão de atuação

11 Modelos

EDIÇÃO DE ABRIL DE 2026



# **PROMOTOR DE JUSTIÇA**

**DR. Delfino Costa Neto**

# **ASSESSORIA**

**Emanuela Cristina Montoni da Silva**

# **ESTAGIÁRIO(A)**

**Mariana Emylly Nascimento da Silva**

**Maceió  
2026**

# INTRODUÇÃO

A liberdade de iniciativa e a livre formação de preços constituem pilares relevantes da ordem econômica, sobretudo em mercados não submetidos a controle tarifário direto. Em regra, o fornecedor possui autonomia para definir os valores de seus produtos e serviços, especialmente em razão das oscilações naturais de oferta, demanda, custos operacionais e dinâmica concorrencial.

Nesse sentido, a Lei nº 13.874/2019, denominada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, assegura, em seu art. 3º, inciso III, a prerrogativa de livre definição de preços em mercados não regulados, como manifestação da liberdade no exercício da atividade econômica.

Todavia, tal liberdade não possui caráter absoluto. A própria legislação estabelece limites ao exercício da atividade econômica, de modo a impedir práticas abusivas ou incompatíveis com a tutela do consumidor e com a preservação da ordem econômica. Nessa perspectiva, o art. 3º, inciso II, § 3º da Lei nº 13.874/2019 deixa claro que a liberdade econômica não afasta a incidência das normas de proteção ao consumidor nem autoriza condutas abusivas no mercado.

Além disso, o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 39, inciso X, proíbe expressamente a elevação de preços sem justa causa, vedando condutas que imponham ao consumidor desvantagem excessiva ou aproveitamento indevido de situações excepcionais de mercado.

Dessa forma, embora a variação de preços seja, em regra, compatível com a dinâmica econômica, o aumento arbitrário, desproporcional ou desacompanhado de justificativa razoável pode caracterizar prática abusiva, com repercussões nas esferas cível, administrativa e, eventualmente, penal.

O presente roteiro tem por finalidade oferecer parâmetros práticos de atuação ministerial para a apuração de possíveis hipóteses de aumento abusivo de preços no âmbito do Estado de Alagoas.

## SUGESTÃO DE ROTEIRO PRÁTICO DE ATUAÇÃO

### Instauração de Inquérito Civil e expedição de Recomendação Administrativa preventiva

Recebida notícia de fato, representação, reclamação de consumidores, comunicação de órgão fiscalizador ou qualquer outro elemento informativo que indique possível prática de aumento abusivo de preços, recomenda-se a realização de análise preliminar acerca da consistência mínima da informação e da necessidade de atuação ministerial.

Nessa etapa inicial, é importante delimitar, tanto quanto possível, o objeto da apuração, identificando o produto ou serviço envolvido, o fornecedor ou grupo de fornecedores eventualmente responsáveis, o período em que teria ocorrido a majoração dos preços, bem como o contexto fático em que se insere a elevação apontada.

Verificada a existência de indícios mínimos de irregularidade, poderá ser instaurado **Inquérito Civil** ou outro procedimento extrajudicial cabível, com a finalidade de apurar a existência de prática abusiva em prejuízo da coletividade consumidora.

A portaria inaugural deverá descrever de forma objetiva os fatos noticiados, delimitar o objeto da investigação e indicar, desde logo, as diligências iniciais reputadas necessárias à adequada instrução do feito.

Além disso, em hipóteses nas quais haja risco concreto de disseminação da prática abusiva entre fornecedores de determinado setor econômico, poderá ser avaliada a conveniência de expedição de Recomendação Administrativa preventiva, com caráter orientativo, destinada a advertir os agentes econômicos acerca da vedação legal de majoração arbitrária e da necessidade de observância da legislação consumerista.



## REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS FISCAIS E DEMAIS ELEMENTOS COMPROBATÓRIOS DO INVESTIGADO

Instaurado o procedimento, recomenda-se a expedição de ofício ao fornecedor investigado, a fim de que apresente manifestação formal acerca dos fatos apurados, bem como a documentação necessária à verificação da regularidade dos preços praticados no período investigado.

Para adequada instrução do procedimento, é recomendável a requisição, sempre que pertinente ao caso concreto, de documentos capazes de demonstrar a formação e a evolução dos preços adotados, tais como cópia das notas fiscais eletrônicas (NF-e), notas fiscais de consumidor eletrônicas (NFC-e), relatórios de vendas, documentos que evidenciem eventual aumento do custo de aquisição, além de material publicitário, encartes, etiquetas, anúncios e demais meios de divulgação utilizados pelo fornecedor.

A coleta documental não deve se restringir ao período em que teria ocorrido a elevação apontada. Sempre que possível, recomenda-se a obtenção de elementos referentes a período anterior razoável, de modo a viabilizar a formação de série histórica mínima de comparação, apta a demonstrar a evolução dos preços e a identificar eventual ruptura injustificada do padrão anteriormente praticado.

Caso o fornecedor deixe de apresentar espontaneamente os documentos requisitados, ou o faça de maneira incompleta, poderá o membro do Ministério Público avaliar a adoção de outras medidas instrutórias para obtenção dos dados necessários, inclusive mediante requisição a órgãos públicos ou entidades que disponham de informações fiscais, cadastrais, comerciais ou regulatórias relevantes à apuração.



## LEVANTAMENTO DE PREÇOS DE MERCADO E COMPARAÇÃO COM CONCORRENTES

A apuração de possível aumento abusivo de preços não deve se fundar exclusivamente na constatação isolada de valor aparentemente elevado, sendo indispensável a formação de parâmetro comparativo minimamente confiável, capaz de indicar se a elevação observada se mostra compatível com a dinâmica regular do mercado.

Nesse sentido, recomenda-se comparar os preços aplicados pelo fornecedor investigado com os valores aplicados por concorrentes, a fim de verificar se houve ou não um aumento abusivo de preços.

Como subsídio à formação do parâmetro comparativo, pode ser útil recorrer, de forma orientativa, à metodologia de pesquisa de preços adotada pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, aplicável à Administração Pública Federal. Embora editada para outro contexto, a norma reúne referências úteis para a construção de parâmetro comparativo também em investigações dessa natureza.

Nessa perspectiva, recomenda-se priorizar:

- I) a sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços;
- II) contratações similares feitas pela Administração Pública, até 1 (um) ano anterior aos fatos;
- III) dados atualizados em mídias especializadas;
- IV) cotação direta com, no mínimo, três fornecedores, cujos orçamentos devem ter, no máximo, 6 meses de validade, e;
- V) pesquisa em base nacional de notas fiscais eletrônicas.



Dessa forma, poderão ser consultadas, como base de preços, a depender do produto ou serviço investigado:

- Economiza Alagoas, da Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas;
- Consulta de Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica (NFC-e) da SEFAZ/AL;
- Painel de Preços do Governo Federal;
- Painel SCMED/CMED da ANVISA, para consulta de preços de medicamentos;
- Levantamento de Preços de Combustíveis da ANP;
- SINAPI/CAIXA – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.

## ENCAMINHAMENTO PARA APOIO TÉCNICO

Sempre que a complexidade da matéria assim exigir, recomenda-se o encaminhamento da documentação reunida ao setor de apoio técnico do Ministério Público ou à unidade equivalente com atribuição para análise contábil, econômica, financeira ou pericial.

Tal providência mostra-se especialmente útil quando houver necessidade de exame mais aprofundado da evolução dos preços, da composição de custos, da margem de lucro praticada, da compatibilidade entre os valores de aquisição e revenda, ou da quantificação de eventual vantagem excessiva auferida pelo fornecedor.

Para subsidiar a manifestação técnica, poderão ser formulados quesitos específicos, tais como:

- a) houve efetiva elevação do preço do produto ou serviço investigado?



- b) qual foi o percentual de aumento identificado no período analisado?
- c) a elevação observada encontra respaldo em aumento real de custos?
- d) a variação constatada se mostra compatível com o comportamento ordinário do mercado?
- e) há indícios de majoração arbitrária ou vantagem manifestamente excessiva?
- f) é possível estimar eventual lucro indevido obtido no período investigado?

## PROPOSITURA DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

Comprovada ou suficientemente demonstrada a prática abusiva, poderá ser proposta a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, desde que a via consensual se revele útil à cessação da irregularidade e à prevenção de sua repetição.

O ajuste poderá contemplar, conforme as particularidades do caso concreto, obrigações voltadas à interrupção da conduta investigada, à revisão da política de preços adotada, à implementação de mecanismos internos de controle, à transparência na divulgação de preços e, quando cabível, à restituição ou compensação dos valores indevidamente cobrados dos consumidores.

Também poderá ser avaliada, a depender da extensão da lesão e da gravidade da conduta, a previsão de indenização por danos morais coletivos, sem prejuízo da fixação de multa em caso de descumprimento.

A celebração do TAC, contudo, não deve ser tratada como providência automática, devendo ser analisada à luz da gravidade dos fatos, da extensão do dano e da efetiva utilidade do instrumento para a tutela coletiva.



## AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP)

Na hipótese de inviabilidade de solução consensual, resistência injustificada do fornecedor, insuficiência das medidas extrajudiciais adotadas ou gravidade da lesão apurada, poderá ser proposta Ação Civil Pública, com vistas à proteção dos direitos dos consumidores e à repressão da prática abusiva.

A depender das peculiaridades do caso concreto, a demanda poderá ser cumulada com pedidos de obrigação de não fazer, para impedir a continuidade da conduta lesiva, bem como de obrigação de fazer, destinada à adequação da prática comercial do fornecedor aos parâmetros legais aplicáveis.

Também poderá ser formulado pedido de tutela provisória de urgência, sempre que houver risco de continuidade da lesão ou de perpetuação do dano em prejuízo da coletividade consumidora.

Além das medidas inibitórias e corretivas, poderá ser pleiteada a restituição dos valores indevidamente cobrados dos consumidores, observadas as particularidades do caso e a viabilidade de identificação dos prejudicados ou de posterior liquidação.

A depender da gravidade da conduta, da repercussão social da prática e da lesão aos interesses transindividuais, também poderá ser requerida a condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos.

Ainda, poderá ser requerida a fixação de multa cominatória, em valor apto a assegurar o cumprimento das determinações judiciais e a efetividade da tutela jurisdicional.



## ATUAÇÃO NA ESFERA PENAL E DEMAIS REPERCUSSÕES JURÍDICAS

Sem prejuízo da atuação na seara coletiva cível, deverá ser avaliada a existência de repercussões nas esferas penal, administrativa e concorrencial, conforme os elementos colhidos no procedimento.

Em hipóteses mais graves, a conduta investigada poderá demandar análise sob a ótica da legislação penal aplicável, especialmente quando evidenciada exploração indevida da vulnerabilidade do consumidor ou obtenção de vantagem manifestamente excessiva.

Também poderá ser examinada a necessidade de encaminhamento de peças ou informações a órgãos de fiscalização, entidades reguladoras, PROCONs, órgãos fazendários ou instituições de defesa da concorrência, sempre que a natureza dos fatos justificar atuação integrada.

A resposta institucional, nesse contexto, deve buscar não apenas a repressão da irregularidade já consumada, mas também a prevenção de sua repetição e a recomposição do equilíbrio nas relações de consumo.



# MODELOS

---

Com o objetivo de facilitar a atuação prática dos membros do Ministério Público, disponibilizam-se, a seguir, modelos de peças institucionais relacionadas ao tema, acessíveis por meio dos respectivos QR Codes.



## MODELO DE PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL

Instrumento destinado à instauração de procedimento investigatório para apuração de possíveis práticas abusivas relacionadas à elevação injustificada de preços.



## MODELO RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Instrumento de caráter preventivo voltado à orientação de fornecedores e agentes econômicos, visando coibir a prática de aumento abusivo de preços e promover a adequação da conduta às normas de proteção e defesa do consumidor.



## MODELO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

Instrumento voltado à solução extrajudicial da controvérsia, com previsão de obrigações destinadas à cessação da prática abusiva e à prevenção de sua repetição.

Recomenda-se que os modelos sejam utilizados como referência, com as devidas adequações ao caso concreto e à estratégia institucional adotada.

# NOSSOS MEIOS DE CONTATO



caop@mpal.mp.br



[https://www.mpal.mp.br/?page\\_id=2350](https://www.mpal.mp.br/?page_id=2350)



Av. Fernandes Lima, 1018 - Farol, Maceió - AL



(82) 2122-3700 / (82) 2122-3713