

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

**Igor Michelin Lopes**

**ASPECTOS DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO DE MULTA NA TUTELA  
ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR**

**Porto Alegre  
2022**

**IGOR MICHELON LOPES**

**ASPECTOS DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO DE MULTA NA TUTELA  
ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR**

**Monografia apresentada ao Departamento  
de Direito Público e Filosofia do Direito da  
Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel.**

**Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini**

**Porto Alegre  
2022**

## CIP - Catalogação na Publicação

Lopes, Igor Michelin  
ASPECTOS DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO DE MULTA NA  
TUTELA ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR / Igor Michelin  
Lopes. -- 2022.  
58 f.  
Orientador: RAFAEL DÁ CÁS MAFFINI.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,  
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. 2. DIREITO DO CONSUMIDOR.  
3. PROCESSO ADMINISTRATIVO. 4. MULTA. I. MAFFINI,  
RAFAEL DÁ CÁS, orient. II. Título.

IGOR MICHELON LOPES

**ASPECTOS DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO DE MULTA NA TUTELA  
ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Direito Público e Filosofia do Direito da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul como requisito parcial  
para obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini

**Aprovada em 05 de maio de 2022.**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini  
Orientador

---

Prof. Dr. Lúcio Antônio Machado Almeida

---

Luís Felipe Rypl

**Porto Alegre  
2022**

## **AGRADECIMENTO**

A elaboração e conclusão deste trabalho não teria sido possível sem o apoio e incentivo da minha sempre companheira, Helena. Tampouco, sem a motivação que encontro no sorriso e existência da minha filha Sofia.

A elas imensamente agradeço e, com todo amor, dedico.

## RESUMO

A presente pesquisa tem por escopo analisar aspectos da dosimetria da sanção de multa, no âmbito da tutela administrativa do consumidor. Surge da constatação de que optou, o legislador, por definir critérios demasiado subjetivos para fins de gradação da sanção pecuniária como consequência de infrações de normas consumeristas, abrindo ampla margem de discricionariedade à autoridade administrativa, na fixação da pena de multa, no caso concreto. Assim, inicia-se o estudo a partir da análise do Poder de Polícia Administrativo, como instrumento da Administração Pública para cumprimento de suas funções administrativas. Neste primeiro momento, também é analisado o instituto da sanção administrativa, destacando-se seu fundamento jurídico e seus princípios norteadores. Em uma segunda etapa, é apresentado o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, como concretizador de uma Política Nacional de Defesa do Consumidor, destacando sua estrutura e competências de seus integrantes. Em prosseguimento, efetua-se uma análise acerca dos critérios dosimétricos – ou ausência destes –, na aplicação de multas por Procons estaduais e municipais. Por fim, ainda, foram incluídos no trabalho comentários acerca de recentes alterações na legislação, pelo Decreto Federal 10.877, de 08 de dezembro de 2021, pertinentes à matéria.

Palavras-chave: Sanção Administrativa; Dosimetria; Defesa Administrativa do Consumidor

## ABSTRACT

This research aims to analyze the fine sanction dosimetry aspects within the scope of the administrative protection of the consumer. It arises from the finding that the legislator chose to define extremely subjective criteria to grade the financial penalty due to violations of consumerist rules, opening a wide margin of legal discretion to the administrative authority in the pecuniary punishment setting specific case. Thus, the study begins by analyzing the Administrative Police Power as an instrument of the Public Administration to fulfill its administrative functions. In this first moment, the institute of administrative sanction is also analyzed, highlighting its legal foundation and guiding principles. Then, in a second stage, the National Consumer Protection System is presented, as a materializer of a National Consumer Protection Policy, giving prominence to its structure and competences of its members. After that, an analysis is accomplished on the dosimetric criteria – or their absence – in the application of fines by state and municipal *Procons*. Finally, comments about recent changes in legislation, by Federal Decree 10,877, of December 8, 2021, relevant to the matter, were also included in the work.

Keywords: Administrative Sanction; Dosimetry; Consumer Administrative Defense

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1. PODER DE POLÍCIA E SANÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>10</b>
1.1 O PODER DE POLÍCIA.....	10
1.1.1 Medidas de Polícia.....	12
1.1.2 Atributos do Poder de Polícia.....	13
1.2 A SANÇÃO ADMINISTRATIVA.....	14
1.2.1 O conceito de Sanção Administrativa.....	15
1.2.2 O princípio da Legalidade.....	18
1.2.3 O princípio da Motivação.....	21
1.2.4 Proporcionalidade e Razoabilidade.....	24
1.2.4.1 Princípios x Postulados.....	24
1.2.4.2 Proporcionalidade x Razoabilidade.....	25
1.2.4.3 O Postulado da Proporcionalidade.....	25
1.2.4.4 O postulado da Razoabilidade.....	27
<b>2. A SANÇÃO PECUNIÁRIA NA TUTELA ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR.....</b>	<b>29</b>
2.1 A DEFESA DO CONSUMIDOR COMO STATUS DE GARANTIA CONSTITUCIONAL.....	29
2.2 O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	31
2.3 COMPETÊNCIAS NA DEFESA DO CONSUMIDOR.....	32
2.4 ASPECTOS SOBRE A DOSIMETRIA DA MULTA NA ATUAÇÃO DOS PROCONS.....	36
2.4.1 Ausência de uniformização de critérios dosimétricos na aplicação de multa.....	39
2.4.2 Ausência de normas que especifiquem critérios dosimétricos na aplicação de multa.....	41
2.4.3 O Decreto Federal 10.887/21 e a dosimetria da sanção pecuniária.....	43
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>



## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou a defesa do consumidor a direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro<sup>1</sup>, sendo determinado ao legislador a criação de sistema normativo com finalidade de garantir tal proteção Constitucional<sup>2</sup>. Assim que, para lhe dar efetividade, foram estabelecidas normas declaradamente de ordem pública, com atribuição de competência jurisdicional cível, criminal e administrativa a diversos órgãos do Estado<sup>3</sup>.

É nesse contexto que foi criado, pela Lei nº 8.078/90, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 2.181/97, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que congrega órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e entidades civis de defesa do consumidor. A estes órgãos cabe, dentre outras atividades, a de fiscalização e aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078/90 e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor.

A legislação elencou, com o escopo precípuo de assegurar a efetividade do direito do consumidor<sup>4</sup>, a aplicação de uma série de sanções de diferentes naturezas, dentre elas a sanção pecuniária<sup>5</sup>.

A esta sanção de multa – objeto do nosso estudo –, o legislador optou pela adoção de critérios gerais para sua gradação, baseados na gravidade da infração, vantagem auferida e condição econômica do fornecedor (art. 57 da Lei nº 8.098/90), estabelecendo parâmetros mínimos e máximos para sua fixação (art. 57, parágrafo único).

A ausência de maior objetividade dos parâmetros determinados para dosimetria da pena<sup>6</sup>, bem como a elástica faixa de variação da multa, previstos na Lei nº 8.078/90,

---

1 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 58.

2 *Ibidem* p.55.

3 *Ibidem* p.47.

4 *Ibidem* p.847.

5 Art. 56, I, BRASIL. **Lei n. 8,078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 18 abr. 2022

6 “As circunstâncias e características da infração cometida raras vezes permitem a quantificação da vantagem do fornecedor (sobretudo porque em maior ou menor grau será uma vantagem presumida). Do mesmo modo, a gravidade da infração e a condição econômica do infrator servem, no mais das vezes, de argumentos para fundamentação do juízo discricionário da autoridade, mas dificilmente como elementos objetivos ou específicos, de modo a auxiliar na fixação do *quantum*” – (MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 855.)

elevam sobremaneira o nível de discricionariedade do administrador na aplicação da sanção pecuniária, trazendo, por consequência, maior insegurança jurídica aos administrados<sup>7</sup>.

É neste cenário que se insere a questão que a presente pesquisa pretende ocupar-se, tendo por objetivo analisar os fundamentos jurídicos da sanção administrativa, bem como os critérios e limites da discricionariedade na dosimetria da sanção de multa, especialmente no âmbito das infrações consumeristas.

Em um primeiro momento do estudo, passaremos pela análise de aspectos gerais sobre o exercício do poder de polícia pela Administração Pública, modos de sua manifestação e características.

Prosseguindo no mesmo capítulo, abordaremos os fundamentos da sanção administrativa como instrumento de repressão no exercício do poder de polícia, analisando sua definição e principais fundamentos principiológicos.

Desta forma, serão estudados o princípio da legalidade e da motivação, bem como os postulados da proporcionalidade e razoabilidade.

Na segunda parte deste trabalho, adentraremos na matéria relativa à defesa administrativa do consumidor, tida esta como atuação estatal para efetivação da defesa constitucionalmente prevista.

Avançamos, assim, à análise da evolução da defesa do consumidor a partir da Constituição Federal de 1988, a criação e composição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como as competências legislativas e executivas sobre a matéria.

Desta forma, propomos a análise dos preceitos que orientam a dosimetria da pena de multa como instrumento de tutela administrativa do consumidor, ocasião em que constatamos que a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas pelos Procons. Ainda, identificamos que existem situações em que não se verificam quaisquer critérios objetivos que sirvam de parâmetro para a dosagem da pena.

---

7 Por isso a lei não poderá estipular patamares de multa “mínimo e máximo” com enorme disparidade, porque não atende aos reclamos do regime democrático de Direito, baseado no princípio da segurança jurídica” (VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 2003. P. 92)

Neste ponto, poderemos explorar consequências advindas desta ausência - seja de critérios, seja da uniformidade destes -, o que apontamos como óbices a uma eficaz defesa do consumidor pela Administração Pública.

Por fim, em função da recente publicação do Decreto n° 10.877/21, analisamos algumas das mudanças que trazidas ao Decreto Federal 2.181/97, mormente aquelas que guardam relação com a dosimetria da pena de multa.

## 1. O PODER DE POLÍCIA E A SANÇÃO ADMINISTRATIVA

A atividade da Administração Pública se move orientada à concretização do interesse público, o que se associa à ideia, como aponta Odete Medauar, de “*bem de toda a coletividade, à percepção geral das exigências da vida na sociedade*”<sup>8</sup>.

Como instrumentos para a concretização da função administrativa, a Administração Pública dispõe de poderes administrativos. Estes, nas palavras do Professor Rafael Maffini “*consistem em linhas gerais diretivas de atuação da Administração Pública ou de quem olhe faça as vezes no exercício da função administrativa*”<sup>9</sup>.

Em sintonia com o escopo da presente pesquisa, cumpre-nos analisar mais detidamente o poder de polícia e, adiante, a sanção administrativa, especialmente entendida, neste trabalho, como instrumento repressivo a infrações.

### 1.1 PODER DE POLÍCIA

Conforme nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, os cidadãos recebem, por via da Constituição e das leis, uma série de direitos, sendo que o exercício destes deve ser compatível com o bem-estar social<sup>10</sup>.

A Administração Pública, para promover a compatibilização do exercício dos direitos, interesses e liberdades dos particulares, com os interesses coletivos, age ajustando aqueles a estes, condicionando-os.

A esta atividade de limitação ao exercício de direitos e liberdades se atribui uma noção de “poder de polícia”, termo este largamente utilizado e definido legalmente.

A conceituação legal decorre do art. 78 do Código Tributário Nacional<sup>11</sup>.

---

8 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18 ed ver., e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014 .p. 148

9 MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 3 ed. rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. P. 57.

10 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. P. 555

11 BRASIL. **Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em 18 abr. 2022

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Leciona o Professor Rafael Maffini que, embora cause certa perplexidade o fato de a conceituação de poder de polícia estar inserido no CTN, a relação entre taxas e poder de polícia, consoante disposição do art. 145, II, da Constituição Federal, explica a existência de tal conceituação no Código Tributário Nacional, na parte em que trata daquela espécie de tributos<sup>12</sup>.

Nada obstante, a despeito da ampla utilização da expressão “poder de polícia”, verifica-se posicionamento doutrinário no sentido de que tal termo é equivocado, ou mesmo infeliz.

Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello e Carlos Ari Sundfeld concordam que a expressão evoca uma ideia autoritária, desligada da noção de legalidade e, assim, incompatível com Estado de Direito<sup>13</sup>. Referem que a doutrina, assim como a maioria dos países europeus, tratam a questão como “limitações administrativas à liberdade e à propriedade”, eliminando a expressão “poder de polícia”.

Neste passo, Carlos Ari Sundfeld preceitua que “*é forçoso descartá-lo em busca de outro modo, mais feliz, de designar a atividade que, como todo agir administrativo, significa aplicação da lei, e nada mais que isso*”<sup>14</sup>

---

12 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p.81.

13 Pra Celso Antônio Bandeira de Mello, “ (...) a expressão ‘poder de polícia’ traz consigo a evocação de uma época pretérita, a do ‘Estado de Polícia’, que precedeu ao Estado de Direito.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999 pág. 558). Para Carlos Ari Sundfeld, a expressão é problemática por uma série de motivos, sendo o mais grave seu timbre autoritário. Leciona, neste sentido, que “Reconhecer à Administração um poder de polícia parece significar algo além de mera descrição da função de *aplicar as leis reguladoras dos direitos*, único sentido que a expressão poderia ter no Estado de Direito”. (SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 11.)

14 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p.13.

Heraldo Garcia Vitta, em sua obra sobre o poder de polícia, não deixa de referir a existência de ampla crítica ao uso do termo, concluindo, contudo, que a opção pelo seu uso se dá por ajustar-se, ao menos no Brasil, à análise formal-dogmática<sup>15</sup>.

Assim, imporá ao trabalho trazer, a despeito das controvérsias quanto ao uso da expressão poder de polícia, uma conceituação doutrinária de poder de polícia administrativa, expressa nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello como:

(...) a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ('non facere') a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo<sup>16</sup>

Superadas as considerações acerca da conceituação de poder de polícia, cabe-nos prosseguir na análise de seus fundamentos e atributos.

### ***1.1.1 Medidas de Polícia***

A extensão do poder de polícia é muito ampla, pois que, como ensina Hely Lopes Meirelles, “*Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado, haverá, correlatamente, igual poder de polícia para proteção desses interesses.*”<sup>17</sup>

Assim, diversas são as atividades sujeitas ao poder de polícia, seja geral ou especial.<sup>18</sup> Como exemplo, podemos citar atividades como construção, indústria. nas suas diversas formas, exploração de recursos naturais, entre tantas outras.

Do conceito anteriormente citado, de Celso Antônio Bandeira de Mello, depreende-se que o poder de polícia será exercido “(...) mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva (...)”.

---

15 VITTA, Heraldo Garcia. **Poder de Polícia**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.19

16 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 567

17 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 113

18 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 94.

Desse modo, o exercício do poder de polícia, e o uso de medidas de polícia, não está necessariamente vinculado à ideia de sanção administrativa.

Como bem ilustra Fábio Medina Osório:

“Assim sendo, quando o Estado veda ao indivíduo um exercício de um direito para o qual não estava habilitado, não há falar-se propriamente em sanção administrativa. Nessa linha de raciocínio, o fechamento ou a interdição de uma atividade iniciada pelo particular sem a necessária autorização do Poder Público não constitui sanção administrativa, pois em realidade se trata de uma medida adotada para o restabelecimento da legalidade, como poder legítimo da Administração”<sup>19</sup>

Destarte, a manifestação do exercício do poder de polícia ocorre, entre outros, pela edição de atos que determinam comportamentos, ou os condicionam, pela realização de atos de liberação<sup>20</sup>, bem como impondo sacrifício de direitos.

### 1.1.2 *Atributos do Poder de Polícia*

De acordo com os ensinamentos de Maria Sylvia Di Pietro<sup>21</sup> e Rafael Maffini<sup>22</sup>, há tendência em se apontar a existência de três atributos ou características do poder de polícia, sendo eles (i) a discricionariedade, (ii) a autoexecutoriedade e, por fim, (iii) a imperatividade e coercibilidade.

Em relação à discricionariedade como atributo do poder de polícia, assevera Hely Lopes Meirelles que reside no uso de uma liberdade legal de valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicadas<sup>23</sup>.

---

19 *Ibidem* – p. 97

20 A definição de atos de liberação pode ser encontrada no §6º do artigo 1º da Lei número 13.874/19 – A Lei da Liberdade Econômica – que assim dispõe: “§ 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.” BRASIL. **Lei 13.874 de 20 de setembro de 2019**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em 20 abr. 2022

21 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 112

22 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 86

23 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 115

Celso Antônio Bandeira de Mello ressalva que o poder de polícia, tomado em seu sentido amplo, pode ser considerado discricionário, mas que o próprio poder em si não o é.<sup>24</sup> Tal como Maria Sylvania Di Pietro<sup>25</sup>, aponta a existência da concessão de licença como medida de polícia vinculada.

Neste sentido é que nos ensina Rafael Maffini: que a norma legal de competência definirá a concretização do poder de polícia como vinculado ou discricionário<sup>26</sup>.

Quanto à autoexecutoriedade, está ligada ao fato de ser desnecessário, para a concretização do poder de polícia pela Administração Pública, que se recorra previamente ao Poder Judiciário. Ressalva-se, neste ponto, questão atinente à execução de pena pecuniária imposta no exercício do poder de polícia.

A coercibilidade como atributo do poder de polícia, por sua vez, é consectário da autoexecutoriedade, pois concede à Administração Pública o poder de usar instrumentos para fazer valer sua vontade, a despeito da aceitação daqueles que são os policiados. Bem refere Maria Sylvania Di Pietro que *“a autoexecutoriedade, tal como a conceituamos não se distingue da coercibilidade, definida por Hely Lopes Meirelles (1996:122) como ‘a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração’”*<sup>27</sup>

## 1.2. A SANÇÃO ADMINISTRATIVA

A Defesa Administrativa do Consumidor, que será abordada mais adiante neste trabalho, ocorre por meio do exercício do poder de polícia pela Administração Pública, a quem cabe, dentre outras incumbências, a fiscalização e a aplicação de sanções administrativas (art. 3º, X, Decreto Federal nº 2.181/97).

Em um primeiro momento do trabalho, trouxemos aspectos gerais atinentes ao Poder de Polícia. Como passo seguinte, na estrutura planejada nesta pesquisa,

---

24 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 566

25 PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 113

26 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 86

27 PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 114



pretendemos melhor analisar o instituto da sanção administrativa, abordando sua conceituação pela doutrina, bem como sua base principiológica.

### 1.2.1 O conceito de Sanção Administrativa

Partindo de uma concepção geral sobre sanção, consultamos Miguel Reale, em sua obra “Filosofia do Direito”, na qual leciona:

Sanção é toda consequência que se agrega, intencionalmente, a uma norma, visando o seu cumprimento obrigatório. Sanção, portanto, é somente aquela consequência querida, desejada, posta com o fim específico de tutelar uma regra.<sup>28</sup>

Para Norberto Bobbio, “*Não há dúvida de que o principal efeito da institucionalização da sanção é a maior eficácia das normas relativas.*”<sup>29</sup>

Hely Lopes Meirelles, em sua Obra “Direito Administrativo Brasileiro”, invoca o termo *sanção* no capítulo destinado ao estudo de poder de polícia, como instrumento para sua efetividade<sup>30</sup>.

A esta classificação, contudo, não adere Fábio Medina Osório, para quem a sanção administrativa pode ter derivado do poder de polícia, tornando-se, contudo, autônoma a ele.

A sanção administrativa não resulta ligada a um genérico poder de polícia, embora possa, não raro, servir instrumentalmente à atividade administrativa no sentido de uma consecução de determinados objetivos públicos. Não se deve desprezar a íntima conexão do poder de polícia com as sanções administrativas, mas tampouco se pode conectá-los de forma a dissipar o conceito e a autonomia da atividade sancionadora, a qual está regida por princípios e regras específicos.<sup>31</sup>

Carlos Ari Sundfeld, no seu enfoque denominado *direito administrativo ordenador*, coloca-nos a noção de sanção, sem conceituá-la, como instrumento da atividade repressiva, sendo esta competência da Administração, ligada ao condicionamento de direitos: *Desatendido, pelo titular do direito, o dever de observar os*

---

28 REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 236

29 BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 6 ed. São Paulo: Edipro, 2016. p. 158.

30 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 118.

31 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 98-99.

*condicionamentos decorrentes da lei, seu comportamento caracterizará infração, sujeitando-o à aplicação de sanções administrativas*<sup>32</sup>.

Heraldo Garcia Vitta refuta a ideia de que a finalidade de qualquer sanção - e, assim, também da sanção administrativa – seja a de punir, defendendo que aquela é preventiva, por ter por escopo desestimular futuros comportamentos. A punição, assim, é tão somente efeito da sanção, não seu fim<sup>33</sup>.

Consequência repressiva, estipulada pela ordem jurídica e imposta por autoridade administrativa, no exercício de função administrativa, desfavorável ao sujeito (infrator ou responsável), com a finalidade de desestimular as pessoas a descumprirem as normas do ordenamento normativo, em virtude de conduta (comissiva ou omissiva) praticada em ofensa ao mandamento da norma jurídica<sup>34</sup>

Fábio Medina de Osório parte da concepção de quatro elementos fundamentais na estruturação da sanção administrativa, quais sejam: (i) a autoridade administrativa, como elemento subjetivo, (ii) o efeito aflitivo da medida que se exterioriza, como elemento objetivo, (iii) uma finalidade repressora, como elemento teleológico e, finalmente, (iv) uma natureza administrativa do procedimento, como elemento formal – para realizar sua conceituação de sanção administrativa:

Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, gente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo<sup>35</sup>.

Depreende-se do pensamento do autor certa divergência em relação ao posicionamento de majoritária doutrina, relativamente à competência para aplicar sanções administrativas: se, por um lado, a exemplo da definição citada, de Heraldo Garcia Vitta, defende-se que a sanção administrativa é aquela perpetrada por autoridade administrativa

---

32 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.p.79

33 VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. P. 66

34 VITTA, *loc.cit.*

35 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.p.95.

- ou judiciária, ou legislativa, em suas funções atípicas<sup>36</sup> -, Fábio M. Osório defende que tal elemento não é suficiente para caracterizar a sanção como administrativa, “(...) delimitando toda a ideia de sanção administrativa por um elemento puramente subjetivo, funcional (...)”<sup>37</sup>, pois que “*podem as autoridades judiciárias, de igual modo, aplicar essas medidas punitivas, desde que outorgada, por lei, a respectiva competência repressiva, na tutela de valores protegidos pelo Direito Administrativo*”<sup>38</sup>.

Ruy Cirne Lima suscita uma seção penal do Direito Administrativo – com finalidade semelhante à do Direito Penal -, para inserir o conceito de penas administrativas, sendo estas “*sanções de que se socorre a Administração Pública, em suas leis e regulamentos, para assegurar a observância das prescrições ou provimentos de ordem geral*”.<sup>39</sup> Inobstante aduza a semelhança teleológica, o autor cita distinções entre os institutos, para concluir pela existência de certo distanciamento principiológico:

Não subsistem, no Direito Administrativo Penal, portanto, os princípios mais característicos do Direito Penal. Subsistem, certo, as noções fundamentais de violação da regra jurídica e da necessidade de reparação do mal assim causado. Mas os princípios de realização dessa restauração da ordem jurídica variam profundamente. Sob a inspiração própria do Direito Administrativo, é que se enunciam as bases práticas do Direito Administrativo Penal. Essa seção do Direito Administrativo não se identifica, desta sorte, com o Direito Penal, nem se reputa ramo deste último; acusa, sem dúvida, algumas feições dele, que lhe foi origem, mas encontra-se, por outro lado, indissolavelmente integrada na economia de um outro sistema jurídico, a cuja organização definitivamente pertence e a cujo ritmo evolutivo para sempre obedece.<sup>40</sup>

Partindo das acepções de sanção e, especificamente, de sanção administrativa, dada pelos juristas citados, algumas conclusões nos são permitidas.

A primeira é de que a sanção é sempre uma consequência de uma conduta indesejada. Não poderíamos falar, portanto, de sanção prévia.

---

36 “Se a ordem normativa estabelecer competência para a autoridade administrativa impor a sanção, falaremos de um ilícito dessa natureza” (...) “As autoridades judiciárias e legislativas podem realizar atos jurídicos, no exercício da função administrativa e, nessa qualidade, impor sanções – serão consideradas autoridades administrativas” – (VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p.33)

37 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.p.81.

38 *Ibid*.p.85

39 LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7 ed ver, e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.p.584.

40 LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7 ed ver, e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.p.585

A segunda, é a que possui uma natureza instrumental: não é a sanção um fim em si, senão um meio de atingir determinada finalidade, que é dar eficácia às normas. Decorrente mesmo desta conclusão, podemos verificar implícita a ideia de proporcionalidade, pois que a sanção, como meio, deverá se dar na medida necessária para o atingimento do seu fim.

Terceira conclusão que se extrai dos conceitos citados é a de que a noção de sanção está atrelada, de forma intrínseca, à noção de legalidade. O agente sancionador o será pela outorga da lei, bem como a sanção aplicada é aquela que a lei prediz, nos termos por ela previstos.

Não só a legalidade como princípio decorre da acepção de sanção administrativa. Podemos citar, entre outros, o da tipicidade, do devido processo legal e ampla defesa, com suas próprias ramificações, princípio da irretroatividade, princípio do “non bis in idem”, entre outros.

Alguns destes princípios serão objeto de melhor análise a seguir.

### 1.2.2 Princípio da Legalidade

Assevera Maria Sylvia Di Pietro que o princípio da legalidade, “(...) nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais.”<sup>41</sup>

Esta relação entre Estado de Direito e princípio da legalidade também é abordada por Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) Enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de *qualquer* sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o princípio da legalidade é o *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei.<sup>42</sup>

---

41 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2021.p.67

42 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.p.58

No Brasil, o princípio foi inscrito na Constituição de 1824, e permanece presente em todas as posteriores<sup>43</sup>. A Constituição Federal de 1988 consagra o espírito do princípio da legalidade no seu artigo 5º, II, quando prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei<sup>44</sup>.

Consigna André Ramos Tavares que “*A imposição da legalidade funda-se na exigência de legitimidade, segundo o qual as leis não de guardar correspondência com os anseios populares, consubstanciados no espírito constitucional*”<sup>45</sup>. E arremata o jurista:

Ao inserir, dessa maneira, a garantia da legalidade no contexto da legitimidade de poder, estabelece-se um elo direito entre essa garantia e o Estado Democrático de Direito, no sentido de que o não contemplar o princípio da legalidade implica a inexistência de um real Estado Democrático de Direito.<sup>46</sup>

Hely Lopes Meirelles muito bem expõe as diferentes perspectivas da Legalidade, no Direito Privado e no Direito Público, a partir do quê é possível melhor delimitar o princípio da legalidade administrativa, objeto de nosso estudo, nos seguintes termos:

Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular, significa “*pode fazer assim*”; para o administrador público significa “*deve fazer assim*”.<sup>47</sup>

Tal entendimento é pacífico na doutrina, e também muito bem definido nas palavras do professor Carlos Ari Sunfeld, *in verbis*: “*Inexiste poder para a Administração Pública que não seja concedida pela lei: o que ela não concede expressamente, nega-lhe implicitamente*”<sup>48</sup>.

O autor também afirma que a adequada compreensão da atividade administrativa de ordenação da vida privada exige que se tenha permanentemente presente o princípio

43 SANCTIS, Fausto Martin De. **Direito Penal Parte Geral**. 1.ed. São Paulo: Método, 2014.p.9.

44 ART. 5º, II, CF (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília:Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 abr.2022.

45 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021p.539.

46 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021p.539.

47 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.p.78

48 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.p.29

da legalidade, por ser este a mais relevante pauta do direito administrativo, bem como porque adquire feição especialmente rígida.<sup>49</sup>

Conforme nos ensina o Professor Rafael Maffini, a importância do princípio constitucional da legalidade, cuja previsão expressa consta no *caput* do Artigo 37 da Constituição Federal, é inegável, mormente por explicar o *modus operandi* da atuação estatal.

O autor Juarez Freitas nos fala em *princípio da legalidade temperada*, para referir subordinação da Administração Pública não só às regras legais, mas, acima disso, ao Direito. Neste sentido:

(...) o princípio da legalidade é valioso, embora princípio entre outros de igual hierarquia alojados no texto constitucional. Daí se exigir a “atuação conforme a lei e o Direito”. Com efeito, o princípio da legalidade só experimenta significado nessa interação com os demais princípios e direitos fundamentais. Quer dizer, pensar o Direito Administrativo exclusivamente como mero conjunto de regras legais seria subestimar, de forma ruínosa, a complexidade e a riqueza do fenômeno jurídico-administrativo<sup>50</sup>

Com raciocínio convergente, o administrativista Rafael Maffini refere que tal ideia vem sendo denominada de “*juridicidade administrativa*”, abarcando neste conceito tanto a legalidade formalmente considerada, quanto a principiologia como um todo. Afirma, assim, que “*Neste sentido, uma conduta administrativa formalmente de acordo com a lei, mas substancialmente imoral, irrazoável, pessoalizada etc., deverá ser também considerada inválida*”<sup>51</sup>.

Na mesma toada, Carlos Ari Sunfeld:

Tal não significa a afirmação de um legalismo estrito. A Administração não age apenas de acordo com a lei; subordina-se ao que se pode chamar de bloco da legalidade. Não basta a existência de autorização legal: necessário atentar à moralidade administrativa, à boa-fé, à igualdade, à boa administração, à razoabilidade, à proporcionalidade – enfim, aos princípios que adensam o conteúdo das imposições legais.<sup>52</sup>

---

49 *Ibid.*, p.28

50 FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**. 5 ed. rev., ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.p.60.

51 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.p.44.

52 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.p.32

Relativamente às sanções administrativas, Heraldo Vitta aponta indagação quanto à possibilidade de relativização do princípio da legalidade. Neste sentido, afirma ser possível alguma mitigação do princípio, no âmbito da supremacia especial do Estado – quando envolvida a prestação de serviço público –, em razão da dificuldade de o legislador prever todos os deveres dos cidadãos, especialmente vinculados ao Estado<sup>53</sup>.

Não é este o entendimento, contudo, quando estamos diante de uma supremacia geral do Estado, ocasião em que o princípio da legalidade deve vigor na sua mais ampla acepção. É o que afirma o mesmo autor:

A pena (...) é consequência do ilícito; é um efeito de dada conduta, estipulado pelo ordenamento normativo. Assim, na supremacia geral, o mínimo que se espera é a lei garantir, tanto na causa como na consequência, a segurança necessária aos indivíduos do Estado. Por isso, ela deverá estipular as condutas e as consequentes sanções<sup>54</sup>

### 1.2.3 Princípio da Motivação

Como bem asseverou Hely Lopes Meirelles, “*Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal*”<sup>55</sup>. Ao administrador, só caberá o agir em conformidade à lei e ao Direito.

E como saber que determinado ato, determinada sanção administrativa, ocorreu em conformidade à lei e aos princípios que a regem? Como distinguir a efetiva existência de competência, e não a configuração de uma arbitrariedade?

Neste contexto, insere-se o princípio da motivação.

No ponto, ensina o Professor Egon Bockmann Moreira:

Os motivos são as razões de fato e de direito que determinam a prática do ato. Já a motivação é a publicidade formal de tais fatos e normas, explicitando-se a correlação lógica que se põe entre ambos e que resulta na decisão proferida pela autoridade administrativa<sup>56</sup>.

Neste sentido, conclui que:

Ora, somente através do exame da motivação do ato poder-se-á cogitar do cumprimento da legalidade, moralidade, publicidade, etc. O que igualmente

---

53 VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p.78

54 VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p.85

55 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.p.78

56 MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.p.373

revela seu caráter de garantia instrumental em relação a outros direitos e garantias constitucionais”<sup>57</sup>

Ora, é imprescindível o conhecimento das razões de fato e de direito de que decorreram determinada sanção para que a parte por ela atingida possa se contrapor. É exatamente este raciocínio que nos apresenta Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) o administrado, para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência contra atos que o afetem pessoalmente, necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos. Igualmente, o Judiciário não poderia conferir-lhes a real justeza se a Administração se omitisse em enuncia-las quando da prática do ato.<sup>58</sup>

Nas palavras do Professor Rafael Maffini, “(...) *não basta a divulgação tão somente do resultado da conduta administrativa, apresentando-se necessária também a divulgação das razões que levaram à sua concretização.*”<sup>59</sup>

Leciona Heraldo Vitta, em sua obra sobre a sanção do direito administrativo, que o princípio da motivação decorre diretamente do princípio do devido processo legal e da ampla defesa<sup>60</sup>.

Rafael Maffini, em análise mais ampla do princípio, assevera que, a despeito de ausência de previsão expressa na Constituição Federal, de forma incontroversa lhe é reconhecido status de princípio constitucional, sendo vários os princípios constitucionais que lhe dão conformação:

(...) podendo-se entendê-lo como resultado da conjugação das seguintes normas constitucionais: a) princípio do Estado Democrático de Direito (art.1º, parágrafo único); b) princípio da inafastabilidade do controle judicial (art.5º, XXXV); c) princípio da moralidade (art. 37); d) princípio da publicidade (art. 37); e) regra da obrigatoriedade da motivação das decisões administrativas exaradas pelos Tribunais (art.93, X);, que somente atipicamente desempenham a função administrativa, impondo a fortiori que assim também o seja em relação a quem desempenhar tipicamente tal espécie de função estatal.<sup>61</sup>

Para a Professora Maria Sylvia Di Pietro, modernamente não há mais espaço para discussões acerca do alcance da obrigatoriedade da motivação, afirmando que tal se

---

57 MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.p.373

58 CELSO ANTONIO – PÁG. 70

59 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.p.56

60 VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p.99

61 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.p.55



justifica em atos de qualquer natureza, “(...) *porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.*”<sup>62</sup>

Sem qualquer óbice a tal entendimento, o Professor Egon Moreira refere, contudo, a especial relevância que a motivação assume em relação aos atos discricionários. Nesses casos, pontua, “*em que o agente administrativo deve adotar a melhor solução para o caso concreto, nos limites da razoabilidade e da proporcionalidade, acentua-se a necessidade de motivação explícita*”<sup>63</sup>.

O professor Juarez Freitas muito bem observa que a decisão estritamente legalista, isto é, a decisão que faz mera alusão a dispositivos legais, não abrange todo o fenômeno administrativo, mormente porque a norma possui “zonas de penumbra” em que opera a discricionariedade, não bastando mero raciocínio lógico-formal.<sup>64</sup>

Em se tratando de ato administrativo sancionador, podemos concluir, em consequência dos posicionamentos doutrinários supracitados, que a motivação assume papel de maior importância, mormente pela margem de discricionariedade atribuída à autoridade administrativa para a fixação da sanção.

Neste passo, indica Fábio Medina Osório que a motivação, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, assume “*especial e transcendental relevância*”, exatamente pelo fato de que o ato assume o caráter de privação de direito, de restrição de liberdade. Assim, afirma, que a inadequada motivação deve existir sob pena de que se configure “*intolerável arbitrariedade*”.<sup>65</sup>

No âmbito da defesa administrativa do consumidor, como adiante será demonstrado, os parâmetros mínimos e máximos na gradação da pena de multa são tão amplos que, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, é como se sequer existissem.

---

62 PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2021.p.82

63 MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.p.374

64 FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**. 5 ed. rev., ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.p.94

65 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.p.420

Assim que a motivação, no ato sancionador, dá-se não somente para legitimar o fundamento da aplicação da sanção, mas também no que concerne a sua extensão.

Em outras palavras: em se tratando de sanção administrativa, não apenas a sua imposição deve ser objeto de motivação pela autoridade sancionadora, mas também sua gradação, mormente quando esta for fixada em patamar superior ao mínimo legal previsto<sup>66</sup>. Fala-se, aqui, de princípio da individualização da sanção.

#### **1.2.4. Proporcionalidade e Razoabilidade**

Inicialmente, cumpre-nos realizar breve diferenciação entre princípios e postulados, considerando especialmente a obra do Professor Humberto Ávila. Ainda, com base na mesma obra do autor, pretendemos breve diferenciação entre proporcionalidade e razoabilidade.

##### ***1.2.4.1 Princípios x Postulados***

Em que pese para o objeto do presente estudo seja secundário o interesse quanto à designação da proporcionalidade e razoabilidade, como princípios ou postulados, opta-se por fazer breve defesa da preferência pelo tratamento por *postulados*, conforme diferenciação realizada pelo Professor Humberto Ávila.

---

66 Neste sentido: EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. INMETRO. MULTA. LEI 9.933/99. LEGALIDADE. DISCRICIONARIEDADE. MÉRITO ADMINISTRATIVO. **MOTIVAÇÃO. AUSÊNCIA. VÍCIO DE FORMA. REQUISITO VINCULADO. NULIDADE PARCIAL.** PARCIAL PROVIMENTO. 1. A teor do que dispõe o art. 8º da Lei 9.933/99, é da competência do INMETRO e das pessoas jurídicas de direito público que detiverem delegação de poder de polícia processar e julgar as infrações, aplicar aos infratores, isolada ou cumulativamente, as penalidades de advertência, multa, interdição, apreensão e inutilização. 2. Muito embora tanto a escolha da penalidade aplicável quanto a graduação da multa sejam atividades inseridas no âmbito da atuação discricionária da autoridade fiscalizadora, **a cominação da penalidade pecuniária em valor acima mínimo legalmente previsto, exige a devida motivação, sob pena de nulidade.** 3. A atuação do Poder Judiciário se circunscreve ao campo da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo. **A ausência de motivação, entretanto, configura vício de forma, passível de controle pelo Poder Judiciário por envolver elemento vinculado do ato administrativo.** 4. Reconhecida a nulidade parcial do auto de infração, no que toca à quantificação da penalidade aplicada; oportunizando seja o ato novamente praticado, com a devida motivação. Consequentemente, foi reconhecida a nulidade da CDA e determinada a extinção da execução fiscal. 5. Recurso de apelação parcialmente provido. (TRF4, AC 5018344-77.2019.4.04.7000, PRIMEIRA TURMA, Relator ROGER RAUPP RIOS, juntado aos autos em 12/03/2020) **(grifo nosso)**

Leciona o distinto jurista que princípios e postulados se situam em planos distintos: estes se estabelecem em um segundo nível, adentrando-se no terreno das meta normas, estabelecendo a estrutura de aplicação de outras normas, princípios e regras.

Assim, os princípios estabelecem fins a serem buscados, enquanto os postulados determinam o modo como esse dever deve ser aplicado<sup>67</sup>.

“Com efeito, os princípios são definidos como normas imediatamente finalísticas, isto é, normas que impõe a promoção de um estado ideal de coisas por meio da prescrição indireta de comportamentos cujos efeitos são havidos como necessários àquela promoção. Diversamente, os postulados, de um lado, não impõe a promoção de um fim, mas em vez disso, estruturam a aplicação do dever de promover um fim; de outro, não prescrevem indiretamente comportamentos, mas modos de raciocínio e de argumentação relativamente a normas que indiretamente prescrevem comportamentos. Rigorosamente, portanto, não se pode confundir princípios com postulados”<sup>68</sup>

#### **1.2.4.2 Proporcionalidade x Razoabilidade**

Maior compreensão da distinção entre os dois postulados poderia ser analisada com maior profundidade após a apresentação individualizada de cada um. Nada obstante, é possível desde já abordar o principal aspecto de diferenciação entre ambos.

Enquanto a proporcionalidade implica em relação de causalidade entre meios e fins, a razoabilidade, nas diferentes acepções consideradas, não compreende esta afinidade.

Humberto Ávila aduz que, contudo, embora não seja esta sua opção, “(...) é *plausível enquadrar a proibição de excesso e a razoabilidade no exame da proporcionalidade em sentido estrito.*”<sup>69</sup>

#### **1.2.4.3 O Postulado da Proporcionalidade**

A proporcionalidade, como postulado, tem especial relevância no nosso Direito, mormente pela sua utilização como instrumento de controle dos atos do Poder Público, pela forte incidência, especialmente em relação a atos discricionários.

---

67 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da aplicação à aplicação dos princípios jurídicos**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.p.88.

68 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da aplicação à aplicação dos princípios jurídicos**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.p.89

69 *Ibid.*p.111

O professor Egon Moreira, ao desenvolver seu raciocínio sobre proporcionalidade, toma a classificação de José Gomes Canotilho, para quem a proporcionalidade se desdobra nas exigências de conformidade de meios, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.<sup>70</sup>

Esta é a mesma acepção concebida por Humberto Ávila, que anota que o postulado da proporcionalidade está necessariamente conectado a uma relação causal:

O postulado da proporcionalidade não se confunde com a ideia de proporção em suas mais variadas manifestações. Ele se aplica apenas a situações em que há uma relação de causalidade entre dois elementos empiricamente discerníveis, um meio e um fim, de tal sorte que se possa proceder aos três exames fundamentais: o da adequação (o meio promove o fim?), o da necessidade (dentre os meios disponíveis e igualmente adequados para promover o fim, não há outro meio menos restritivo do(s) direito(s) fundamentais afetados?) e o da proporcionalidade em sentido estrito (as vantagens trazidas pela promoção do fim correspondem às desvantagens provocadas pela adoção do meio?).<sup>71+</sup>

Maria Sylvia Di Pietro, por sua vez, anota a proporcionalidade como aspecto da razoabilidade<sup>72</sup>, não fazendo, em nosso humilde entendimento, satisfatória distinção entre ambos. Com efeito, parece-nos que o princípio da proporcionalidade, para a autora, é tomado em seu sentido mais estrito.

Juarez Freitas aduz que se trata de princípio implícito da Constituição, apontando seu caráter vinculante:

“Por todos os ângulos, trata-se de princípio vinculante nas relações da administração, na ciência-arte de estabelecer prioridades fundamentais e hierarquizações consistentes no processo de tomada das decisões administrativas.”<sup>73</sup>

Tal posicionamento vai ao encontro da matéria já analisada no tópico referente ao princípio da legalidade, quando abordada a evolução da ideia de estrita legalidade para a de juridicidade, no sentido de que não apenas a lei deve ser observada, mas o Direito, aí inclusos os princípios.

---

70 MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.p.94

71 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da aplicação à aplicação dos princípios jurídicos**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.p.112-113

72 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2021.p.80

73 FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**. 5 ed. rev., ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.p.56

Neste sentido, tal como ocorrerá com a razoabilidade, não basta que a sanção administrativa esteja de acordo com o preceito normativo se, ao fim, resultar em pena desproporcional ou desarrazoada. Nesta hipótese, ainda que de acordo com a norma legal, estaremos diante de ato sancionador ilegal.

#### 1.2.4.4 O Postulado da Razoabilidade

A razoabilidade, por seu turno, como anteriormente mencionado, não tem por base a apreciação de relação causal entre meios e fins. Para Humberto Ávila<sup>74</sup>, dentre tantas acepções possíveis, três se destacam: (i) razoabilidade como equidade; (ii) razoabilidade como congruência e; (iii) razoabilidade como equivalência.

Estaríamos, pois, frente à análise não de meio e fim, mas de relação entre critério e medida<sup>75</sup>.

Vale aqui mencionar o professor Egon Moreira, em citação à professora Weida Zancaner:

Mais do que referencial hermenêutico, a razoabilidade faz parte do complexo jurídico. É uma exigência jurídica a aplicação do razoável dos textos legais. Daí os vários desdobramentos que o princípio comporta, como bem destacou Weida Zancaner: *‘Em suma: um ato não é razoável quando não existiram os fatos em que se embasou; quando os fatos, embora existentes, não guardam relação lógica com a medida tomada; quando, mesmo existente alguma relação lógica, não há adequada proporção entre uns e outros; quando se assentou em argumentos ou em premissas, explícitas ou implícitas, que não autorizam, do ponto de vista lógico, a conclusão deles extraída’*<sup>76</sup>

Compreende-se importante a diferenciação entre proporcionalidade e razoabilidade, com o fim de melhor compreender a aplicabilidade de cada postulado.

Ambos, contudo, oferecerão meios de controle dos atos administrativos, notadamente às sanções, dotadas de elevada carga de discricionariedade, seja estruturando seus critérios (pela equidade, congruência, e equivalência), seja como limite

---

74 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da aplicação à aplicação dos princípios jurídicos**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.p.103

75 *Ibid.*p. 109

76 MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.p.97

à arbitrariedade da sanção administrativa, para que atenda à finalidade esperada (de forme adequada, necessária e proporcional).

## 2. A SANÇÃO PECUNIÁRIA NA TUTELA ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR

O presente estudo visa à análise do poder de polícia estatal, mormente na sua manifestação como ato repressivo através da aplicação de sanção pecuniária<sup>77</sup>. Delimitando um pouco mais o tema, decidimos pela abordagem no âmbito do Direito Consumerista, analisando aspectos relativos à dosimetria da multa nas sanções impostas na defesa administrativa do consumidor.

Assim, no presente capítulo, analisaremos o meio pelo qual a tutela administrativa do consumidor é promovida no Brasil, sendo necessário, desta forma, analisar os preceitos legais, estrutura e competências.

### 2.1 A DEFESA DO CONSUMIDOR COMO *STATUS* DE GARANTIA CONSTITUCIONAL

O direito do consumidor foi elevado a direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, consagrado no artigo 5º, XXXII, da Constituição Federal<sup>78</sup> e, ainda, sua defesa inserida como princípio da ordem constitucional econômica, nos termos do art. 170, V, da Carta Magna<sup>79</sup>.

E de tal status - de direito fundamental - decorre um dever, pelo Estado, de intervir na garantia da defesa dos consumidores. É o que ensina o Professor Bruno Miragem, quando menciona que:

---

77 Refere o Professor Bruno Miragem que "A manifestação material deste poder de interferência da Administração pode se dar, a partir do que Bandeira de Mello refere como atos preventivos, fiscalizadores e repressivos." (MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.p.807). Como exemplo de atos repressivos, cita o embargo, a intervenção de atividades e apreensões e, ainda, - objeto de nosso estudo - a multa.

78 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

79 Art. 170. 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, observados os seguintes princípios: [...]V - defesa do consumidor;

Como observa Eros Roberto Grau, o direito do consumidor, expresso como direito fundamental, não configura mera expressão de ordem pública, senão que sua promoção deve ser lograda pela implementação de normatividade específica e medidas de caráter interventivo.<sup>80</sup>

André Ramos Tavares leciona que se trata de um direito de terceira dimensão, denominado direito ou interesse metaindividual, categoria de direitos intermediária entre os clássicos direitos individuais e o direito público<sup>81</sup>.

Sobre a proteção do consumidor referida na Constituição Federal (art. 5º, XXXII), anota o autor:

(...) por se revelar um problema crucial para o cidadão e para a própria dignidade da pessoa humana, não pode ser tomada em seu sentido meramente normativo. Trata-se de medida, mais propriamente, como anota COMPARATO, de um ‘princípio-programa’, tendo por objeto uma ampla política pública (*public policy*)<sup>82</sup>

E arremata:

Em outras palavras, estabelece-se uma meta, só alcançável com a alocação de recursos materiais, humanos, com a criação de instituições, centros de amparo ao consumidor e, medidas de diversas ordens<sup>83</sup>

O constituinte, assim, inseriu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o artigo 48, determinando que “*O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.*”<sup>84</sup>

Nessa esteira, foi promulgado, em 1990, sob número de lei 8.078, o Código de Defesa do Consumidor. Tido como verdadeiro microsistema jurídico, abrange normas de direito privado, de ordem pública e de direito público<sup>85</sup>.

O Código Consumerista contempla, em seu Título I, Capítulo II, diretrizes de

80 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.p.66

81 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.p.800

82 *Ibid.*p. 803

83 TAVARES.*loc.cit*

84 BRASIL. CONSTITUIÇÃO, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-normaatuizada-pl.pdf>. Acesso em 23 abr. 2022.

85 BENJAMIN, Antônio Herman V.. MARQUES, Claudia Lima. BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.p.55



uma Política Nacional de Relações de Consumo (artigos 4º e 5º), instituindo, como forma de lhe dar efetividade, um Sistema Nacional de Direito do Consumidor (artigo 105), atribuindo-lhe uma série de competências (artigo 106).

## 2.2 O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O SNDC está previsto no art. 105 do Código de Defesa do Consumidor, tendo sua organização regulamentada via Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997, estabelecendo que "*Integram o SNDC a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor*"<sup>86</sup>.

Para o Professor Bruno Miragem, é indiscutível que integram o SNDC todos os órgãos que se vinculem, de modo direto ou indireto, à defesa do consumidor, em oposição a entendimento inicial mais restritivo, do próprio autor.<sup>87</sup>

Assevera Leonardo Roscoe Bessa que sua configuração e proposta de articulação, entre entidades e órgãos que o compõe, justificam-se em função da grande dimensão do País, sendo instrumento que se propõe viabilizar a Política Nacional das Relações de Consumo.

Preleciona Flávia do Canto:

“A estruturação desse sistema e sua organização, inicialmente, encontram-se no artigo 4º, inciso II, do CDC, e acontece pelas ações governamentais por iniciativa direta, incentivo à criação e desenvolvimento de associações representativas e a presença do Estado no mercado de consumo”<sup>88</sup>

Na composição deste amplo sistema que busca dar efetividade à Política Nacional das Relações de Consumo, encontram-se, em um primeiro plano, e diretamente envolvidos na tutela do consumidor, a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), vinculada ao Ministério da Justiça, a quem compete a coordenação política do SNDC (art.

---

86 Art. 2º, BRASIL. **Decreto 2.181, de 20 de março de 1997**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm). Acesso em 18 abr. 2022

87 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.p.818

88 PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.42.

3º do Decreto Federal 2.181/97 e art. 106 CDC), e os designados PROCONs, que segundo Leonardo Roscoe Bessa, “(...)é a designação simplificada, com algumas pequenas variações, dos órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor”<sup>89</sup>.

Sobre estes órgãos da Administração Pública, leciona Bruno Miragem:

"O Código de Defesa do Consumidor, ao ter por finalidade a proteção do consumidor enquanto sujeito vulnerável da relação jurídica de consumo, o fez tendo em vista exatamente a equalização da relação entre consumidor e fornecedor, criando instrumentos inéditos de proteção. Dentre eles (...), estão os órgãos vinculados a todas as esferas administrativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que reunidos no SNDC, têm competência normativa, de controle e fiscalização das atividades atinentes à relação de consumo" (MIRAGEM, Bruno, p. 822)

São estes órgãos da Administração, portanto, que exercem, dentro de suas competências, ampla atuação repressiva em face de infrações perpetradas dentre as tipificadas pela legislação consumerista, mormente pela aplicação de multas.

Para Flávia do Canto Pereira, os PROCONs, presentes em todos os Estados da Federação, e que, em conjunto com os municipais, já ultrapassam o número de 800 em todo o território nacional, exercem relevante função administrativa em atenção aos princípios insculpidos no art. 4º do CDC<sup>90</sup>.

### 2.3 COMPETÊNCIAS NA DEFESA DO CONSUMIDOR

Cabe, no presente trabalho, realizar breve abordagem sobre competências dos entes na efetivação da tutela administrativa do consumidor.

As competências materiais dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, estão delineadas nos artigos 106 do Código de Defesa do Consumidor, bem como artigos 3º a 7º do Decreto Federal 2.181/97 que o regulamenta.

Questão muito debatida diz respeito à possibilidade de uma mesma violação às normas de consumo estar sujeita à competência de fiscalização e julgamento por mais de um órgão que integre o SNDC. Nada obstante, deixaremos de analisar tal hipótese por

---

89 BENJAMIN, Antônio Herman V.. MARQUES, Claudia Lima. BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.p.411.

90 PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.24.

escapar ao escopo do presente trabalho.

Legislativamente, a repartição de competências prevista na Constituição Federal de 1988 prevê competência concorrente dos entes federativos sobre matérias de produção e consumo (artigo 24, V), bem como responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, VIII).

O artigo 55 da Lei 8.078/90 reforça a competência concorrente dos entes para legislar sobre questões atinentes a consumo.

Questão que se põe no âmbito de nossa pesquisa, é sobre a competência para editar normas relativas ao processo administrativo sancionador na tutela administrativa do consumidor e, inserido neste âmbito, sobre os critérios de dosimetria da pena.

Dispõe o artigo 2.181/97, em seu artigo 4º, destinado a estabelecer as competências dos órgãos estaduais, municipais e do Distrito Federal, que estes funcionarão, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de suas competências, seguindo regras estabelecidas na lei 8.078/90, bem como fixadas por legislação complementar e pelo próprio decreto regulamentar.<sup>91</sup>

Não obstante a previsão estabelecida no Decreto 2.181/97, a este discente restam dúvidas sobre a vinculação dos órgãos estaduais e municipais à regras estabelecidas no referido decreto. Considerando o escopo da pesquisa, sucintamente, a dúvida posta seria: a criação de critérios objetivos, por meio de decreto do executivo federal, com vistas a produzir disposições operacionais à execução da lei, vincularia, também como norma geral, estados e municípios<sup>92</sup>?

---

<sup>91</sup> Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma da lei, especificamente para este fim, exercer as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 3º deste Decreto e, ainda:[...] V - funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela [Lei nº 8.078, de 1990](#), pela legislação complementar e por este Decreto; ( BRASIL. **Decreto 2.181, de 20 de março de 1997**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm) . Acesso em 18 abr. 2022)

<sup>92</sup> No ponto, cumpre citar a professora Fernanda Dias Menezes de Almeida em seu trabalho sobre competências na Constituição de 1988, quando, falando a respeito de normas gerais, cita que “*Uma tarefa mais dificultada ainda pela ausência de vetor constitucional sobre a forma de apresentação dessas normas, que muitas vezes aparecem junto com normas específicas no mesmo diploma legal, no caso em matérias em relação às quais a União deva expedir, além das normas gerais para o âmbito nacional, também normas específicas voltadas à sua própria administração*” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1991.p.161).

Uma das situações verificáveis, conforme adiante se abordará, é a ausência de norma regulamentar por entes incumbidos da tarefa de fiscalização e aplicação de sanções. Nestes casos, mais facilmente pode-se defender a submissão às regras procedimentais previstas pelo Decreto 2.181/97, seja pela teoria do diálogo das fontes, seja pela aplicação, por analogia, do entendimento expresso na Súmula 633 do Superior Tribunal de Justiça<sup>93</sup>.

Outra situação, é quando da existência de normas locais que instituem regras de processo administrativo ou mesmo de gradação da sanção de multa.

Atualmente, conforme será analisado adiante, o Decreto Federal não fixa critérios mais objetivos de dosimetria da pena, embora haja previsão de critérios não especificados pelo Código Consumerista. Todavia, a discussão é pertinente, mesmo para fins de determinar quanto à possibilidade de que ato do executivo federal, com fim de melhor uniformizar os critérios dosimétricos, possa vir a regular mais objetivamente a matéria, vinculando os demais entes, sem ultrapassar sua competência legislativa.

Cumprir referir que não há, no ponto, qualquer dúvida quanto à possibilidade de que os demais entes legislem acerca dos critérios de dosimetria da sanção. A resposta a esta questão é afirmativa. Resta saber se a complementação legislativa deve considerar, como regra geral apenas os parâmetros já delineados pelo artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor ou também regras definidas pelo seu Decreto regulamentar.

A doutrina consultada não oferece maiores elementos, ao menos em relação à esta relação estabelecida pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

O professor Bruno Miragem, dissertando sobre o processo administrativo, faz referência à regulamentação do Decreto 2.181/97 como à nível federal<sup>94</sup>. Por outro lado, a professora Flávia do Cano Pereira parece dotar caráter nacional à regulamentação do

---

<sup>93</sup> “A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria” BRASIL Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 633. Brasília: Supremo Tribunal Federal, [2019].

<sup>94</sup> “Este procedimento, de sua vez, em nível federal, encontra-se amplamente regulado pelo Decreto 2.181/97” (MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.p. 848)

processo administrativo do referido decreto<sup>95</sup>.

Sobre a matéria, ainda, interessante trazer entendimento do Procurador de Justiça do Ministério Público de São Paulo, ocupante de cargo de Diretor do Procon do Estado de São Paulo, que, em recente artigo, refere que a aplicação dos parâmetros definidos em Decreto Federal vinculam apenas órgãos federais, quando afirma que

Cada Procon, no entanto, tem liberdade para especificar cada um desses critérios. A título de exemplo, enquanto a Senacon leva em conta os elementos de dosimetria do Decreto nº 2.181 de 1997, o Procon paulista utiliza-se da Portaria Normativa Procon/SP nº 57/2020<sup>96</sup>

Pode-se, sobre a matéria, referir quanto ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.645-9/PR, que declarou inconstitucionalidade de lei estadual em confronto com decreto federal que regulava a matéria, que versava sobre consumo, conforme comentário da professora Flávia do Canto Pereira:

No caso julgado, a lei do Estado do Paraná estaria em confronto com o decreto federal que regula a matéria, mas há situações análogas, a exemplo da aplicação de sanções administrativas oriundas de leis municipais ou estaduais, portarias ou resoluções que somente acarretam insegurança jurídica e ausência de proporcionalidade nas punições aos fornecedores infratores, em especial, àqueles que possuem atividade comercial em diversos Municípios ou Estados<sup>97</sup>

Trata-se, como visto, de questão de maior complexidade. Poder-se-ia, ainda, cogitar desdobramento relativo à questão em (i) regras atinentes ao procedimento administrativo e (ii) regras relativas à dosimetria da pena.

A vinculação ao entendimento de que as regras do Decreto 2.181/97 vinculam os demais entes da federação, de toda sorte, nos remetem, ainda à problemática relativa à insuficiência de definição constitucional sobre o sentido de normas gerais e específicas<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> “O processo administrativo que tramita nos PROCONS e na Secretaria Nacional do Consumidor, regulado pelo Decreto 2.181/97, tem por objetivos a celeridade e a efetividade” (PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p76)

<sup>96</sup> Artigo publicado em <https://www.conjur.com.br/2022-jan-13/controversias-juridicas-valor-multas-procons-funcao-social>, acesso em 23 abr. 2022.

<sup>97</sup> PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p83.

<sup>98</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

## 2.4 ASPECTOS SOBRE DOSIMETRIA DA MULTA NA ATUAÇÃO DOS PROCONS

Conforme abordado, a sistemática adotada com a finalidade de dar efetividade à Política Nacional de Defesa de Consumidor, especialmente considerando as particularidades do país, como sua dimensão, foi a de atribuir a órgãos da Administração Pública, de diferentes entes, a competência de fiscalização e julgamento de infrações administrativas.

Ainda, verificamos que a repartição de competências adotada pelo constituinte atribuiu aos entes, concorrentemente, as competências atinentes a consumo, bem como à defesa do consumidor.

Ocorre que, neste contexto, debate-se relativamente à sanção de multa na tutela administrativa do consumidor, questões atinentes à sua dosimetria.

Isso porque o Código de Defesa do Consumidor deixou de fixar critérios mais objetivos para gradação da pena, o que tem sido objeto de questionamento, seja pela falta de segurança jurídica que se deflagra por tal situação, seja pelo prisma de efetividade da norma.

O Código de Defesa do Consumidor traz, no seu artigo 57, *caput*, as circunstâncias consideradas para fins de gradação da pena pecuniária, estabelecendo que *“A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.”*<sup>99</sup>

O subjetivismo de tais circunstâncias é abordado pelo Professor Bruno Miragem, que leciona:

---

99 BRASIL. Lei n. 8,078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 18 abr. 2022

“As circunstâncias e características da infração cometida raras vezes permitem a quantificação da vantagem do fornecedor (sobretudo porque em maior ou menor grau será uma vantagem presumida). Do mesmo modo, a gravidade da infração e a condição econômica do infrator servem, no mais das vezes, de argumentos para fundamentação do juízo discricionário da autoridade, mas dificilmente como elementos objetivos ou específicos, de modo a auxiliar na fixação do *quantum*”<sup>100</sup>

O parágrafo único do mesmo dispositivo legal, por sua vez, fixa parâmetros mínimos e máximos que devem ser observados pelo agente sancionador na fixação da multa. Todavia, tais referências, estabelecidas entre o mínimo de duzentas e o máximo de três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir) são, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, demasiadamente elásticas:

(...)embora o art. 57 corretamente estabeleça que serão graduadas de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, em seu parágrafo único apresenta, como parâmetros extremos de valor, um mínimo e um máximo tão absurdamente distantes entre si (não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade de Referência – UFIR), que equivale a não oferecer qualquer razoável identificação da sanção aplicável<sup>101</sup>

Para o autor Heraldo Garcia Vitta, disparidades como a presente no parágrafo único do artigo 57 do Código Consumerista representam patente ilegalidade por ofensa ao princípio da segurança jurídica:

Por isso a lei não poderá estipular patamares de multa “mínimo e máximo” com enorme disparidade, porque não atende aos reclamos do regime democrático de Direito, baseado no princípio da segurança jurídica”<sup>102</sup>

O Decreto Federal nº 2.181/97, por sua vez, regulamenta a organização do SNDC, além de estabelecer normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no Código Consumerista.

Os critérios presentes na referida norma, que sofreu profunda reforma recentemente, com a publicação do Decreto Federal nº 10.877/21, conforme adiante se demonstrará, também não nos oferece critérios mais objetivos para que, no âmbito de um processo administrativo sancionador, o agente administrativo fixe a pena-base de multa.

Assim, mesmo em função da competência concorrente, restará aos Estados a

---

100 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.p.855

101 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.p.762

102 VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 2003.p.92

edição de normas que especifiquem cada um dos critérios previstos na norma geral.

É neste contexto que se verifica, na prática, a existência de duas situações relativas à dosimetria da pena de multa, na concretização da tutela administrativa do consumidor. De ambas situações, decorrem consequências não pretendidas pelos fins da Política Nacional de Defesa do Consumidor.

A primeira situação é a ausência de uniformização de critérios para a dosimetria da pena de multa.

O tema foi abordado em ampla pesquisa realizada pela Professora Flávia do Canto Pereira, que será referência maior nesta parte de nossa análise. Na referida pesquisa, a autora demonstra que uma mesma conduta, de uma mesma empresa, pode ganhar contornos muito diferentes, na aplicação de multa, por órgãos dos diferentes Estados da Federação. A diferença no valor final da multa, no caso utilizado, foi superior a 400 vezes, entre a menor e maior multa.<sup>103</sup>

A segunda situação evidenciada é a de que nem todos os Procons possuem normas que especifiquem os critérios para a fixação da pena-base, pelo que o valor da multa é dado com utilização tão somente dos parâmetros determinados pelo CDC, e pelo Decreto nº 2.181/97 que, conforme já mencionado, são demasiados subjetivos, emprestando alta margem de discricionariedade ao agente sancionador, amplificando, por consequência, a insegurança jurídica do administrado.

Sobre esta realidade, discorre Flávia do Canto:

“A realidade atual do SNDC e a diversidade de PROCONS existentes no Brasil são o retrato de um sistema desorganizado e carente de qualidade técnica jurídica nos seus procedimentos administrativos, conferindo a eles uma imensa

---

103 A autora utilizou um mesmo caso ao qual aplicou os critérios de dosimetria de acordo com as diferentes normas definidas pelos Procons estaduais, do Distrito Federal e SENACON. O valor da menor multa foi o resultante da utilização de critérios do Procon do Estado do Maranhão (R\$672,82), enquanto a maior multa resultou da aplicação dos critérios do Procon do Estado de Rondônia (R\$298.645,47). Uma diferença de 443,87 vezes no valor final da multa. Resultado disponível em PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.125



discricionariedade, o que enfraquece a sistemática de defesa do consumidor”<sup>104</sup>

Prossegue a autora:

“Essa pluralidade de resoluções, portarias, decretos estaduais e municipais, e até mesmo a ausência dessas espécies de normas, gera desproporcionalidade na aplicação de multas, sujeitando o fornecedor ao livre-arbítrio do poder público ou à ausência de parâmetros utilizados para dosimetria”<sup>105</sup>

#### **2.4.1 Ausência de uniformização de critérios dosimétricos na aplicação de multa**

A pesquisa realizada pela Professora Flávia do Canto evidencia uma realidade já conhecida de empresas que tem seu campo de atuação em diferentes Estados e Municípios: a ausência de critérios uniformes para a aplicação de multas nas infrações consumeristas.

A referida professora utilizou a seguinte metodologia para chegar a dados mais concretos, que evidenciam a falta de uniformidade: partindo de procedimento administrativo instaurado no Estado do Ceará, e considerando os elementos da hipótese em estudo, aplicou a legislação pertinente do Procon de cada um dos Estados Federativos, e do Distrito Federal, bem como da SENACON.

Como resultado, constatou que, partindo de uma mesma conduta, de uma mesma empresa, o valor da multa poderia variar mais de quatrocentas vezes, entre um mínimo de R\$672,82 (seiscentos e oitenta e dois reais e oitenta e dois centavos) que seria aplicada pelo Procon Maranhão, e o máximo constatado, pelas regras aplicadas pelo Procon Rondônia, no valor de R\$298.645,47 (duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e quarenta e sete centavos).<sup>106</sup>

A especificação dos parâmetros definidos pelo CDC varia entre os diversos órgãos. Assim, são verificadas divergências no tocante à gravidade atribuída às infrações individualmente consideradas, ao impacto dos atenuantes e agravantes do cálculo da

---

104 PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.89

105 PEREIRA.*loc.cit*

106 PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.125.

pena, às circunstâncias consideradas como agravantes ou atenuantes, às formas de classificação da condição econômica do administrado, ao peso atribuído a cada fator no cálculo, entre outros.

Nas hipóteses em que a sanção de multa é aplicada no caso concreto, levando-se em consideração critérios estabelecidos por norma municipal ou estadual, considera-se haver menor mobilidade à discricionariedade do agente sancionador.

Isso porque a valoração quanto à gravidade, condição econômica do infrator e, até mesmo, de certo modo, a vantagem auferida, são previamente determinadas, havendo, em muitos casos, fórmula de aferição do valor final da pena.

Nestes casos, o Poder Judiciário tem entendido como cumpridos os requisitos formais da sanção, recaindo o controle de legalidade especificamente em função da proporcionalidade da pena imposta.

Debate-se, contudo, sobre os efeitos dessa ausência de uniformização de critérios para a dosimetria da sanção.

A primeira conclusão, a partir das análises trazidas da doutrina sobre os parâmetros positivados no art. 57, *caput* e seu parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, em conjunto com os elementos trazidos pela pesquisa da professora Flávia do Canto, é a de que, como norma geral, pouco contribui para uma mínima uniformização sobre a matéria, o que leva ao seu esvaziamento.

Outra ponderação acerca da falta de maior uniformização, que resulta em tratamentos demasiadamente divergentes a casos análogos, é que vai de encontro à ideia de sistema propriamente dito, como conjunto organizado, trazendo reflexões acerca da ideia de sistema nacional, pensado para a concretização da política nacional de defesa do consumidor.

Cumprir fazer referência ao inciso III, do artigo 4º, do Código de Defesa do Consumidor, que insere como princípio a ser atendido na concretização de uma Política Nacional de Defesa do Consumidor, a *“harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal),*

*sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;”*

Não se pode olvidar que, no atual cenário, as relações comerciais ganharam maior alcance, em função das inovações tecnológicas, que tem propiciado a fornecedores, de diferentes estruturas e tamanhos, ampliar territorialmente seu mercado, para outros municípios e estados. A falta de uma unidade de tratamento, inserta numa ideia de sistema nacional, implica em maior ausência de previsibilidade a estes administrados, sujeitos a diferentes tratamentos por uma mesma conduta, insegurança esta que não se compatibiliza com o princípio supramencionado.

Ainda, necessário mencionar a conclusão da própria autora, Flávia do Canto Pereira, de que a falta de critérios uniformes para a dosimetria da pena “impedem a efetividade dos órgãos de defesa do consumidor e tornam inócua a multa pecuniária para fins pedagógicos”<sup>107</sup>. Neste passo, conclui:

O Governo Federal tem o dever de se preocupar com o crescimento econômico e o bem-estar da sociedade. Cabe a ele esforços de integração do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a fim de que haja harmonização dos critérios de dosimetria das multas aplicadas pelos PROCONs, tornando-as mais efetivas, preservando a segurança jurídica e, sobretudo, protegendo, efetivamente, o consumidor<sup>108</sup>

#### **2.4.2 Ausência de normas que especifiquem critérios dosimétricos na aplicação de multa**

Maior atenção, contudo, merecem as hipóteses em que inexistem normas que concedam ao agente sancionador quaisquer parâmetros mais objetivos para fins de dosimetria da pena de multa, no exercício de poder repressivo, na tutela do consumidor.

Nestes casos, as poucas balizas à disposição da autoridade administrativa serão aqueles parâmetros estabelecidos pela Lei n° 8.078/90, ou pelo Decreto n° 2.181/97, que, conforme já evidenciado no presente trabalho, são dotados de absoluta subjetividade, concedendo ao agente elevada margem de discricionariedade.

A prática nos mostra que, não raras vezes, em tais hipóteses, a decisão

---

107 PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.152

108 *Ibid*.p. 153

sancionadora faz mera menção aos parâmetros subjetivos estabelecidos pelo CDC, sem estabelecer maior relação com o caso concreto. Limita-se, a decisão, a fixar a pena-base da multa em determinado valor “*considerando a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, nos termos do art. 57 do CDC.*”

O Professor Juarez Freitas ensina que a decisão que faz mera alusão a dispositivos legais, ou seu conteúdo, não cumpre totalmente com o dever de motivação dos atos administrativos:

Por outro lado, uma vez que a decisão transcende a esfera do discurso descritivo da lógica em termos dedutivos, verifica-se, sem esforço, que a decisão legalista (que faça simples alusão a dispositivos legais) não abarca todo o fenômeno administrativo, em complexidade e extensão<sup>109</sup>

Sanções aplicadas nestes termos, portanto, estão sujeitas ao controle jurisdicional, não apenas pela possibilidade de emanarem penas desproporcionais e desarrazoadas, mas pela nulidade decorrente de ausência de adequada motivação e individualização.

A elástica discricionariedade ao agente administrativo faz crescer, na mesma proporção, seu dever de motivação. Mas este não é o único princípio orientador da aplicação da sanção no caso concreto, pois que deverá o agente buscar, na teoria principiológica, elementos para realizar a dosagem da pena. Ensina Fábio Medina Osório:

Nenhuma sanção, ainda que de caráter disciplinar, pode ser aplicada ao total arrepio da legalidade, da tipicidade, da culpabilidade, da pessoalidade, da individualização da pena, da presunção de inocência, da proporcionalidade, da razoabilidade e da interdição de arbitrariedade sem o respeito ao direito de defesa<sup>110</sup>

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, não há como pensar em discricionariedade sem limites. A ampla margem da lei, conjuntamente com a subjetividade dos parâmetros previstos para gradação da sanção, faz com que os limites sejam encontrados no Direito, notadamente nos princípios.

Visto que não há como conceber nem como apreender racionalmente a noção de discricionariedade sem remissão lógica à existência de limites a ela, que defluem da lei e do sistema legal como um todo – salvante as hipóteses de reduzi-la a mero arbítrio, negador de todos os postulados do Estado de Direito e do sistema positivo brasileiro -, cumpre buscar os pontos que lhe demarcam

---

109 FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**. 5 ed. rev., ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.p.94

110 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.p.228

a extensão<sup>111</sup>.

Neste aspecto, cumpre trazer à baila a Súmula 633<sup>112</sup> do Superior Tribunal de Justiça, que autoriza a aplicação subsidiária da Lei n. 9.784/99 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal – por Estados e Municípios, se inexistente norma local sobre a matéria.

Entende-se, mais uma vez, que o Código de Defesa do Consumidor, no seu artigo 57, *caput* e parágrafo único, não cumpre com o escopo da legislação de oferecer mínima segurança jurídica aos administrados, nos termos já pronunciados por Heraldo Garcia Vitta<sup>113</sup>, de forma que melhor solução adviria de um processo legislativo sobre a matéria, estabelecendo norma geral que ofertasse maior previsibilidade, pela fixação de critérios mais específicos de dosimetria, sem, contudo, esgotar a matéria, limitando a competência concorrente dos entes.

Nada obstante, adere-se à proposta realizada por Flávia do Canto Pereira, para quem uma possível saída para a ausência de critérios uniformes para a aplicação de multas (e, conseqüentemente, aplicável às hipóteses de ausência de critérios para dosimetria da pena), seria exatamente o cumprimento do papel de coordenação da SENACON, buscando-se maior diálogo com os demais órgãos do SNDC, e uniformizando procedimentos através da formação de convênios.

A SENACON é o órgão responsável pela política nacional, portanto, uma medida abrangente é necessária dentro do sistema, justamente para que haja coerência nas decisões administrativas<sup>114</sup>

#### **2.4.3 O Decreto Federal 10.887/21 e a dosimetria da sanção pecuniária**

No fechar do ano de 2021, aos 08 dias de dezembro, foi publicado o Decreto Federal nº 10.887, que realizou significativas alterações no Decreto nº 2.181/97, muitas das quais impactam diretamente na atuação dos PROCONs, seja em relação à instauração

---

111 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.p.642

112 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 633. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, [2019].

113 “Por isso, a lei não poderá estipular patamares de multa ‘mínimo e máximo’ com enorme disparidade, porque não atende aos reclames do regime democrático de Direito, baseado no princípio da segurança jurídica” (VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 2003.p.92)

114 , PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.148.

de processos administrativos, sua instrução, julgamento e competências, seja em relação à própria dosimetria da pena de multa.

A recente norma tem sido objeto de críticas e aplausos<sup>115</sup>, gerando debate mesmo sobre a constitucionalidade das alterações realizadas.

A profundidade e impacto da publicação do Decreto n° 10.887/21 é tamanha que poderia ser ele o próprio objeto do trabalho acadêmico ora produzido.

Muitas das alterações presentes no citado Decreto guardam direta ligação com a matéria do presente trabalho. Nada obstante, considerando a quase inexistência de trabalhos acadêmicos que tenham explorado a matéria, pela recenticidade da norma, optamos por abordá-la de forma mais superficial, em apartado, fazendo tão somente uma apresentação de parcela das alterações que guardam relação com aspectos da dosimetria da multa na defesa administrativa do consumidor, e apresentando impressões do discente, em conformidade com o todo já abordado na pesquisa.

A ausência de critérios objetivos para a dosimetria da pena, bem como a falta de uniformização dentro do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, em função da competência concorrente sobre a matéria, são apontados como entraves à segurança jurídica dos administrados, bem como à própria eficácia da concretização da tutela administrativa do consumidor<sup>116</sup>.

A edição e publicação do Decreto n° 10.887/21 parece buscar, pela alteração do Decreto n° 2.181/97, amenizar esse quadro, pela fixação de parâmetros mais objetivos para a dosimetria da pena, bem como tentando diminuir o espaço de discricionariedade dados aos PROCONs estaduais e municipais - a iniciar pelas circunstâncias atenuantes e agravantes.

---

115 Neste sentido, artigo publicado no *site* Conjur assinado pelos professores Adalberto Pasqualotto e Flávia do Canto Pereira, criticam a norma por não respeitar a competência concorrente dos entes federativos, interferindo indevidamente na autonomia dos PROCONs. (Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-dez-15/garantias-consumo-concentracao-poderes-secretaria-nao-melhora-protacao-consumidor2>, acesso em 19 de abr. 2022),

116 Neste sentido, PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.152.

Com efeito, foram acrescentados incisos no rol do artigo 25, que prevê circunstâncias que serão consideradas atenuantes da sanção, sendo elas a confissão (inciso IV); a participação regular do infrator em projetos e ações de capacitação e treinamento oferecidos pelos órgãos integrantes do SNDC (inciso V); e ter, o fornecedor, aderido à plataforma Consumidor.gov.br (inciso VI).

No artigo 26, destinado a listar as circunstâncias agravantes de pena, foi acrescentado um parágrafo único, que determina a manutenção e regulamentação de banco de dados, pela SENACON, para subsidiar a atuação dos demais órgãos no reconhecimento da ocorrência de dano coletivo ou de caráter repetitivo.

Uma das demonstrações de que um dos objetivos da regulamentação realizada é o de limitar a competência dos demais entes, está na inserção do artigo 26-A<sup>117</sup>, que determina a taxatividade do rol dos artigos 25 e 26, que tratam das circunstâncias atenuantes e agravantes, não dando, em tese, margem aos demais órgãos para tratar do assunto, dentro de suas competências.

O grande problema que se coloca a propósito é o da formulação de um conceito de normas gerais que permita reconhecê-las, na prática, com razoável segurança. E, no entanto, a separação entre normas gerais e normas que não tenha esse caráter é fundamental. De fato, no campo da competência concorrente limitada, em que há definição prévia do campo de atuação legislativa de cada centro de poder em relação a uma mesma matéria, cada um deles, dentro dos limites definidos deverá exercer a sua competência com exclusividade, sem subordinação hierárquica. Com a consequência de que a invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro gera a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor.<sup>118</sup>

Inobstante se reconheça que a edição de normas gerais tenha o intuito de estabelecer certa uniformização no tratamento de determinada matéria, a taxatividade imposta pelo ato do executivo federal, no caso do artigo 26-A, incluso no Decreto nº 2.181/97, tem a pretensão de excluir, em absoluto, o poder de complementação outorgado aos demais entes federados.

---

117 Art. 26-A. As circunstâncias agravantes e atenuantes, de que tratam os art. 25 e art. 26, têm natureza taxativa e não comportam ampliação por meio de ato dos órgãos de proteção e defesa do consumidor. BRASIL. **Decreto 10.887, de 07 de dezembro de 2021**. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.887-de-7-de-dezembro-de-2021-365395151> . Acesso em 20 abr. 2022

118 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1991.p.156

O artigo 28 também teve sua redação alterada, estabelecendo parâmetro anteriormente não previsto, de forma expressa, para a gradação da pena, qual seja, *a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção*.

No ponto, socorremo-nos do jurista e professor Rafael Maffini, que refere a existência de uma mudança do parâmetro da estrita legalidade para o paradigma da juridicidade<sup>119</sup>, entendendo-se, neste sentido que os atos da Administração devem estar de acordo não só com a lei, mas também com o Direito como um todo - como, por exemplo, os princípios.

Neste sentido, o inserto inciso V do artigo 28<sup>120</sup> não nos parece uma criação, propriamente dita, de parâmetro para a graduação de multa, porquanto o postulado da proporcionalidade já impera como orientador à fixação da pena pecuniária<sup>121</sup>.

Nos termos do que ensina o Professor Humberto Ávila, como postulado que é, a proporcionalidade não é norma em si, mas atua como meta-norma, estabelecendo uma estrutura de aplicação de outras normas, princípios e regras<sup>122</sup>.

---

119 MIRAGEM, Bruno (coord.). MARQUES, Claudia Lima (coord.). *Diálogos das Fontes: Novos Estudos Sobre a Coordenação e Aplicação das Normas no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.p.300

120 Art. 28. *Observado o disposto no art. 24 pela autoridade competente e respeitados os parâmetros estabelecidos no parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990, a pena de multa fixada considerará: [...] V - a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção*. BRASIL. **Decreto 10.887, de 07 de dezembro de 2021**. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.887-de-7-de-dezembro-de-2021-365395151> . Acesso em 20 abr. 2022.

121 ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. VALOR. EDUCAÇÃO JUDICIAL PARA MONTANTE AQUÉM DO MÍNIMO LEGAL. OFENSA AO PODER DE POLÍCIA. INOCORRÊNCIA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. 1. "O Poder Judiciário, no exercício de sua competência constitucional (ex vi do art. 5º, XXXV, da CF/88), pode examinar os atos praticados pela Administração Pública, notadamente no que tange à legalidade ou a sua legitimidade, não havendo que se falar em invasão do mérito administrativo quando o magistrado reduz o valor da multa, com fulcro nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade." (AgInt no AREsp 1.067.401/SC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 9/8/2018).2. No caso, a empresa autora, ora recorrida, ajuizou ação de procedimento ordinário objetivando, entre outras providências, a redução do valor de multa a ela imposta pela ANP, em virtude da constatação de não observância de normas legais na disposição de recipientes de gás.3. A Corte regional, por sua vez, confirmou a sentença apelada, no que esta reduziu o valor da sanção pecuniária, invocando, para tanto, critérios de razoabilidade e de proporcionalidade, em conformidade com entendimento deste Superior Tribunal de Justiça.4. Não há falar em ofensa ao poder de polícia da ANP, como aventado nas razões recursais, senão que, atento às peculiaridades do caso concreto, o julgador, pela perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade, não vislumbrou compatibilidade entre a infração glosada pela autoridade fiscalizadora e o elevado quantum da multa aplicada.5. Recurso especial não provido.(REsp 1766116/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/04/2021, DJe 04/05/2021)

122 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da aplicação à aplicação dos princípios jurídicos**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.p.88



Como critério de dosimetria, contudo, não é mais objetivo que aqueles já previstos no artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor, mas reforça, por outro lado, um dever de motivação do ato sancionador, para fins de demonstração da proporcionalidade da pena aplicada.

De modo semelhante, citamos a norma inserida pelo novo artigo 28-A, que veda uma nova valoração, como circunstância agravante ou atenuante, do elemento já utilizado para a fixação da pena-base.

Aqui, explicita-se na norma uma vedação de ofensa ao princípio do *non bis in idem*. Sobre o referido princípio, assevera Heraldo Garcia Vitta:

O princípio significa, numa palavra, a impossibilidade de a pessoa ser responsabilizada mais de uma vez pela mesma conduta. Trata-se de princípio geral do Direito, como explica Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, e decorre dos princípios da legalidade e da tipicidade (...).<sup>123</sup>

Fábio Medina Osório assinala a presença implícita do princípio na Constituição Federal, pois que constitucionalmente conectado às garantias da legalidade, proporcionalidade e do devido processo legal.<sup>124</sup>

Outra inovação ao Decreto n° 2.181/97, realizada pelo Decreto n° 10.877/21, foi a criação do artigo 28-B, que prevê a possibilidade de que ato da SENACON estabeleça critérios gerais para valorar circunstâncias agravantes e atenuantes, de que tratam os artigos 25 e 26, bem como para a fixação da pena-base para aplicação de multa.

A ausência de uma uniformização dos critérios utilizados pelos órgãos integrante do SNDC já foi apontada como causa que contribui para a ausência de efetividade do sistema na tutela administrativa do consumidor, conforme defende a professora Flávia do Canto Pereira:

Porém, no âmbito de atuação dos PROCONs, não temos uma regulamentação que permita a uniformização dos atos administrativos, assim, voltados à ausência de harmonização no âmbito do SNC. Partindo dessa premissa, a harmonização dos critérios de dosimetria da sanção de multa pelos PROCONs

---

123 VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p.114

124 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.p.273

pode contribuir com um sistema de defesa do consumidor mais efetivo, contudo, necessário que se estabeleça um critério único. A única forma de dar efetividade ao atual sistema e evitar, ou ao menos minimizar, o fenômeno da ilicitude lucrativa é utilizar esse parâmetro para todos os órgãos de defesa do consumidor.<sup>125</sup>

A autora, contudo, pondera que a Secretaria Nacional do Consumidor não possui competência para legislar acerca da normativa do artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor, defendendo que a uniformização de critérios de dosimetria deve ocorrer através da celebração de convênios com os Estados-membros<sup>126</sup>.

A previsão de edição de Ato pela SENACON para estabelecer critérios, nesse sentido, caracterizaria invasão de competência. É este, inclusive, o posicionamento assumido pela autora em recente artigo assinado conjuntamente com o Professor Adalberto Pasqualotto.<sup>127</sup>

Bruno Miragem, em seu Curso do Direito do Consumidor<sup>128</sup>, refere a existência de um “*sensível mal-estar da doutrina especializada*” na distribuição de competências realizada pelo Decreto n° 861/93, que antecedeu o Decreto n° 2.181/97, pois que conferido a Estados e Municípios tão somente a função de fiscalização das normas e sanções administrativas estabelecidas pela União.

O autor, contudo, afirma que a função expressa no artigo 106 do CDC é de coordenação:

A expressão legal adotada pelo artigo 106 do CDC é “coordenação”, o que por si não há de significar necessária vinculação. Refere, pois, um conteúdo de orientação, que há de servir para a razoável uniformização dos procedimentos adotados em nível nacional.”<sup>129</sup>

---

125 PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.p.142

126 *Ibid*.p.148

127 “O Decreto 10.887/2021 não respeita a competência concorrente entre os Procons, a exemplo do artigo 28-B, que permite que o Secretário Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública possa estabelecer critérios gerais para a valoração das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 25 e 26; e a fixação da pena-base para a aplicação da pena de multa.” Artigo disponível em [https://www.conjur.com.br/2021-dez-15/garantias-consumo-concentracao-poderes-secretaria-nao-melhora-protacao-consumidor2#\\_ftn3](https://www.conjur.com.br/2021-dez-15/garantias-consumo-concentracao-poderes-secretaria-nao-melhora-protacao-consumidor2#_ftn3), acesso em 20 de abril de 2022.

128 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev.,atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.p.815

129 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev.,atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.p.815

É nesta interpretação sistemática que se pode deduzir que um futuro ato da SENACON, previsto no artigo 28-B, tenha o condão de orientação, sem a necessária vinculação pelos órgãos que promovem a tutela administrativa do consumidor, nos âmbitos estaduais e municipais, o que se reforça pela ideia de faculdade atribuída pelo uso da expressão “*poderá estabelecer*”, em detrimento do imperativo “*estabelecerá*”, ou mesmo da expressão “*deverá estabelecer*”.

Neste aspecto, o papel de coordenação exercido pela SENACON, aliado ao diálogo com os órgãos estaduais e municipais integrantes do SNDC, com o escopo de se alcançar maior uniformização dos procedimentos, deve resultar em maior efetividade na concretização da Política Nacional de Defesa do Consumidor, resultando em um sistema mais organizado, como se espera da própria concepção de sistema, além de aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, em consonância com o artigo 30 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), que dispõe que “*as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.*”<sup>130</sup>.

Estas foram as principais alterações ao Decreto n° 2.181/97 relativamente à dosimetria da pena de multa. Outras alterações ainda foram realizadas no que tange ao procedimento administrativo sancionador. Neste ponto, merece destaque maior ênfase ao dever de motivação do agente sancionador, especialmente com a determinação prevista no inciso III do §1° do art. 46<sup>131</sup> de que, na hipótese de caracterização de infração, a decisão administrativa deverá discriminar o valor da multa, sua individualização e dosimetria.

Por fim, cumpre referir a explicitação no artigo 65-A, de que as normas procedimentais da Lei n° 9.784/99, bem como aquelas previstas no Código de Processo Civil, aplicar-se-ão subsidiária e supletivamente ao Decreto n° 2.181/97.

---

130 BRASIL. Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em 18 abr. 2022

131 Art. 46. A decisão administrativa conterà: [...]§ 1° Na hipótese de caracterização de infração contra as normas de proteção e defesa do consumidor, a decisão também deverá conter: [...]III - a multa estipulada, sua individualização e sua dosimetria;

## CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão de curso teve como objetivo precípuo ofertar elementos teóricos, advindos da doutrina e das regras jurídicas aplicáveis, e, em especial, dos princípios que norteiam a atividade administrativa, para uma reflexão acerca do que se dispõe, modo concreto, para a efetiva dosimetria da sanção a ser aplicada em relações consumeristas, e do que ainda precisa ser expresso, em lei ou regulamento, a fim de trazer a necessária e devida segurança jurídica, tanto à Administração Pública, como aos administrados.

Ora, como se sabe, aos administrados, v.g. particulares, é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe; à Administração Pública, por sua vez, somente é possível agir dentro dos contornos dados pela lei, sem nunca agir onde não haja lei que lhe permita a atuação.

O interesse pela matéria abordada e, assim, por consequência, a elaboração do presente trabalho, nasce de uma razão prática advinda de breve contato do aluno com decisões no âmbito de processos administrativos sancionadores, instruídos e julgados por Procons estaduais e municipais.

Não raras vezes, deparamo-nos com sanções pecuniárias cujo arbitramento é alicerçado tão somente na genérica menção de que foram utilizados os parâmetros definidos pelo artigo 57 do CDC, - demasiado subjetivos, como vimos - sem maior individualização ou fundamentação.

Ora, como aferir a justeza do valor arbitrado ou insurgir-se quanto à sua adequação quando omissa a decisão quanto à valoração objetiva da conduta posta a julgamento para fixação da pena-base?

Assim, decidiu-se pela investigação dos preceitos jurídicos que orientam a utilização da sanção administrativa como instrumento repressivo na tutela administrativa do consumidor.

Neste contexto, sendo a multa pecuniária uma das expressões da sanção administrativa, utilizada na tutela administrativa do consumidor com fim repressivo a infrações no exercício do poder de polícia estatal, dedicamos a primeira parte do estudo a analisar a conceituação e fundamentação do poder de polícia e da sanção administrativa.

Verificamos, em relação ao poder de polícia, certo desconforto da doutrina na utilização da expressão, pela ideia de autoritarismo que a permeia. Nada obstante, sua ampla utilização ainda encontra espaço no Brasil, mormente por ser a expressão utilizada pelo legislador, que o define no artigo 78 do Código Tributário Nacional.

Foi possível verificar que o exercício do poder de polícia se dá por diferentes técnicas, bem como dotado de características/atributos que lhe são peculiares.

Em relação à sanção administrativa, observamos o tratamento que lhe é conferido como elemento instrumental do poder de polícia, com o fim de dar maior efetividade às normas pela obrigatoriedade de seu cumprimento.

Ainda, o estudo permitiu verificar a existência de tese que defende a autonomia do instituto da sanção administrativa, a despeito de sua origem atrelada ao exercício do poder de polícia, sendo, portanto, regida por princípio e regras específicas. E o que depreendesse, por exemplo, dos ensinamentos do professor Fábio Osório Medina.

Em prosseguimento, analisamos alguns dos princípios relacionados à sanção administrativa, que regem sua aplicação. Aí destacamos a imprescindibilidade do Princípio da Legalidade, expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal e que limita e autoriza toda a atividade administrativa.

O princípio da motivação que, nas palavras do professor Fábio Medina, possui “*especial e transcendental relevância*” no âmbito de uma teoria do direito administrativo sancionador, porquanto a limitação, restrição, sacrifício de direitos exige da administração pública transparente e fundamentada justificção, em respeito às garantias fundamentais do Estado de Direito.

Por fim, analisamos a proporcionalidade e razoabilidade como metanormas que orientam a aplicação da sanção. Explorou-se a conceituação utilizada pelo professor Humberto Ávila, que diferencia princípios de postulados, concluindo pela melhor adequação da definição de postulados à razoabilidade e proporcionalidade, pois que orientadores não dos fins buscados pela norma, mas do modo de sua aplicação.

O estudo proporcionou melhor definição e delimitação entre ambos postulados, o que nem sempre trazido com maior clareza pela doutrina e mesmo pela prática administrativa, pois que muitas vezes reduzidos à ideia de mera equidade ou de proporção em um sentido mais estrito.

Adentrando em uma segunda parte do estudo, nos propomos a melhor aplicar os conceitos até então estudados ao exercício da defesa administrativa do consumidor, analisando, especialmente, os aspectos da aplicação de sanção pecuniária.

Neste ponto, nos propomos a investigar o que orienta o exercício dos diversos Procons que, na prática, são responsáveis pela relevante função de tutela dos consumidores.

Verificamos, neste ponto, o marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988 que elevou ao status de direito fundamental os relativos à proteção do consumidor. Daí decorre um dever do estado de dar efetividade a esta proteção.

O Ato de Disposições Constitucionais Transitórias determinou a elaboração de um Código de Defesa do Consumidor, posteriormente publicado como lei 8.078 de 11 de setembro de 1990.

Para concretização das diretrizes da Política Nacional de Defesa do Consumidor, o Código Consumerista previu a criação do SNDC, cuja organização foi regulamentada via Decreto 861 de 09 de julho de 1993, posteriormente revogado pelo Decreto 2.181 de 20 de março de 1997, sendo este o decreto vigente que dispõe sobre organização do SNDC, bem como estabelecendo normas gerais de aplicação de sanções administrativas.

Adentramos em análise sobre a composição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, destacando que o poder de polícia é exercício por órgãos da administração pública de diferentes entes federativos, que detém autonomia na sua atuação.

Foi possível melhor verificar a distribuição de competências, material e legislativa, entre os entes envolvidos. Nesse ponto, verificou-se que a competência concorrente para legislar tem tipo direta ligação com a ausência de critérios uniformes na dosimetria da multa, inexistindo, muitas das vezes, qualquer regulamentação que especifique critérios objetivos para sua cominação.

Neste aspecto, foi de grande valia a pesquisa da professora Flávia do Canto Pereira, que trouxe mais concretude ao diagnóstico do que já percebido na prática relativamente à ausência de uniformidade.

As consequências desta ausência de uniformidade também puderam ser objeto de análise, pois que não se esgotou na compreensão inicial de que incompatível com o

princípio da segurança jurídica, podendo constatar que tais fatos contribuem com a ineficácia do sistema que pretende a defesa do consumidor.

Por fim, anda abordadas algumas alterações no decreto 2.181/97, realizada pelo recente decreto 10.887, de 07 de dezembro de 2021. Apesar de maiores referências teóricas sobre as implicações das alterações realizadas, especialmente no que diz respeito ao ato sancionador e sua dosimetria, tentamos antecipar possíveis discussões sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1991

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da aplicação à aplicação dos princípios jurídicos**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004

BENJAMIN, Antônio Herman V.. MARQUES, Claudia Lima. BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 6 ed. São Paulo: Edipro, 2016

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 abr.2022.

BRASIL. **Decreto 10.887, de 07 de dezembro de 2021**. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.887-de-7-de-dezembro-de-2021-365395151> . Acesso em 20 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto 2.181, de 20 de março de 1997**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm) . Acesso em 18 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657 de 4 de setembro de 1942**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em 22 de abr. 2022

BRASIL. **Lei 13.874 de 20 de setembro de 2019**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em 20 abr. 2022

BRASIL. **Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em 18 abr. 2022

BRASIL. **Lei n. 8,078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 18 abr. 2022

BRASIL. **Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em 21 abr. 2022

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**. 5 ed. rev., ampl. São Paulo: Malheiros, 2013

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7 ed ver, e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007



MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 3 ed. rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009

MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18 ed ver., e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

MIRAGEM, Bruno. **Direito Administrativo Aplicado: A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007

MIRAGEM, Bruno (coord.). MARQUES, Claudia Lima (coord.). **Diálogos das Fontes: Novos Estudos Sobre a Coordenação e Aplicação das Normas no Direito Brasileiro**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009

PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a ausência de critérios uniformes para aplicação de multas**. 1ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2021

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1972

SANCTIS, Fausto Martin De. **Direito Penal Parte Geral**. 1.ed. São Paulo: Método, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1993

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2012

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021

VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003

VITTA, Heraldo Garcia. **Poder de Polícia**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2010