

PROJETO 914BRZ5018
EDITAL 04/2024

**CONSULTORIA EM SANÇÕES
ADMINISTRATIVAS EM MATÉRIA CONSUMERISTA
PRODUTO 02**

REVISÃO DOUTRINÁRIA



MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO



Cauê Vieira

ADVOGADO E CONSULTOR

PANORAMA GERAL DA VISÃO DOUTRINÁRIA SOBRE O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ODireito Administrativo Sancionador constitui um ramo do direito administrativo responsável pela aplicação de sanções administrativas a particulares ou servidores que descumprem normas legais ou regulamentares. Esse ramo assume um papel relevante na proteção dos interesses públicos, ao mesmo tempo em que demanda a observância de garantias fundamentais, como o contraditório e a ampla defesa, estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Embora seja relativamente novo no direito brasileiro, as suas raízes podem ser encontradas nos sistemas jurídicos da Europa continental, notadamente na Espanha e na França, que desenvolveram uma teoria própria para distinguir as sanções administrativas das sanções penais e civis.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2020), a atuação do Estado no campo sancionador deve estar sempre alinhada aos princípios administrativos e constitucionais, pois o direito administrativo sancionador se insere na função de polícia administrativa, cujo objetivo é a regulação de atividades que impactem interesses públicos. Bandeira de Mello destaca a importância dos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, que limitam o poder sancionador e protegem os direitos dos administrados. A partir dessas considerações, surgem diversos debates doutrinários em que ora se acentuam posições mais protetivas do Estado e do interesse público, ora que privilegiam a proteção dos direitos dos administrados, com uma visão mais ampla de caráter garantista.



Essa dualidade de perspectivas tem sido intensamente discutida na doutrina brasileira e, com o desenvolvimento de normas sancionadoras mais complexas, crescem os estudos acadêmicos sobre como equilibrar a eficácia do poder sancionador com a proteção dos direitos dos administrados. A Lei nº 13.506/2017, que regulamenta o processo administrativo sancionador no Banco Central do Brasil e na Comissão de Valores Mobiliários, bem como a atuação sancionatória de agências reguladoras e da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacor), tem reforçado a necessidade de revisão e ampliação dos estudos sobre o direito administrativo sancionador no Brasil. Esse cenário, portanto, motiva uma análise sobre os principais princípios e normas que regem o direito administrativo sancionador, além de um mapeamento das tendências doutrinárias.

PRINCÍPIOS E NORMAS QUE REGEM O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A doutrina brasileira sobre direito administrativo sancionador é amplamente baseada nos princípios constitucionais que visam equilibrar o exercício do poder estatal e a proteção dos direitos dos particulares. Celso Antônio Bandeira de Mello (2020) aponta que o direito administrativo sancionador deve ser permeado pelo princípio da legalidade, ou seja, pela necessidade de que toda sanção tenha previsão em lei, evitando arbitrariedades por parte da administração pública. Segundo ele, "a legalidade é a pedra angular do direito administrativo sancionador, pois é ela que impede que o poder punitivo do Estado se transforme em arbítrio" (BANDEIRA DE MELLO, 2020, p. 423).

O princípio da proporcionalidade também é frequentemente citado, sendo abordado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2022), que considera essencial a aplicação de sanções proporcionais à gravidade da infração e à condição do infrator. Para Moreira Neto, a proporcionalidade é um mecanismo fundamental para assegurar que o poder sancionador seja exercido de maneira justa, evitando punições desnecessariamente severas ou insuficientes. Além disso, ele destaca a necessidade de que o processo



spcionador seja estruturado de modo a garantir o contraditório e a ampla defesa, princípios que, segundo o autor, "protegem o administrado da arbitrariedade estatal e asseguram a regularidade processual" (MOREIRA NETO, 2022, p. 87).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021) complementa essa discussão ao incluir o princípio da razoabilidade como um limitador das sanções administrativas. Segundo a autora, é necessário que a sanção aplicada seja não apenas proporcional, mas também razoável, levando em conta as circunstâncias específicas do caso e os impactos para o administrado. Di Pietro observa que "a razoabilidade serve para impedir que o administrador público se utilize do poder spcionador de forma abusiva ou desproporcional, prejudicando direitos fundamentais dos administrados" (DI PIETRO, 2021, p. 365).

Esses princípios encontram respaldo em legislações específicas, como o Decreto nº 2.181/1997, que regula o processo administrativo spcionador na área de proteção e defesa do consumidor, e a Lei nº 13.506/2017, que estabelece normas para o processo administrativo spcionador no Banco Central e na Comissão de Valores Mobiliários. Tais normas reforçam a necessidade de observância das garantias processuais e da proporcionalidade na aplicação das sanções, refletindo a influência dos princípios constitucionais na legislação infraconstitucional.

VISÕES ACERCA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SPCIONADOR

A doutrina brasileira, como acima dito, tem travado debates em que se acentuam visões dualistas entre autores que defendem uma postura mais protetiva ao interesse público e aqueles que privilegiam a proteção dos direitos dos administrados. Abaixo, se exemplificam autores que trabalham com maior afínco sobre cada um dos prismas atuais doutrinários. Tal classificação, não exaustiva e determinista, se justifica pela diversidade de perspectivas sobre como o poder spcionador deve ser exercido e quais devem ser os limites impostos à administração pública.

Entre os autores que possuem uma mais centrada na defesa coletiva através da atuação estatal, destaca-se Alexandre Santos de Aragão (2022), que defende a



necessidade de um poder sancionador mais rigoroso para garantir a observância das normas administrativas e a proteção dos interesses coletivos. Aragão argumenta que, em áreas de alta relevância social, como a proteção ao consumidor e a regulação financeira, a administração pública deve ser dotada de instrumentos efetivos para sancionar infratores e desestimular condutas lesivas ao bem-estar social. Para ele, "um poder sancionador fraco e limitado gera desrespeito à autoridade estatal e incentiva a reiteração de práticas ilícitas" (ARAGÃO, 2022, p. 214).

Nesse sentido, Aragão argumenta que o processo administrativo sancionador deve ser estruturado de modo a privilegiar a eficiência e a celeridade, reduzindo formalidades que possam retardar a aplicação das sanções. O autor reconhece a importância das garantias processuais, mas defende que elas não podem comprometer a efetividade do poder sancionador, sob pena de enfraquecer a função regulatória do Estado.

Por outro lado, autores como Cláudia Lima Marques (2023) e Marçal Justen Filho (2022) possuem uma visão mais voltada à proteção dos direitos, enfatizando a necessidade de garantir que o processo sancionador respeite amplamente as garantias constitucionais e os direitos fundamentais dos particulares. Marques argumenta que o poder sancionador não deve ser utilizado como um mecanismo de coação indiscriminada, e sim como um instrumento excepcional de regulação, aplicável apenas em casos onde outras formas de correção tenham se mostrado ineficazes. Ela observa que "a administração pública, ao exercer seu poder sancionador, deve ter em mente que sua atuação está sempre limitada pelo respeito aos direitos fundamentais dos administrados" (MARQUES, 2023, p. 145).

Marçal Justen Filho, por sua vez, destaca que a função sancionadora do Estado é uma manifestação de seu poder de polícia, devendo, portanto, ser exercida de forma comedida e proporcional, evitando-se o abuso de poder. Ele critica as práticas sancionatórias que não respeitam os direitos de defesa e contraditório dos administrados, alertando para o risco de arbitrariedade. Para Justen Filho, "um poder sancionador que não respeita as garantias fundamentais se transforma em uma ferramenta de opressão, em vez de cumprir sua função regulatória" (JUSTEN FILHO, 2022, p. 267).



DEFINIÇÃO DA DOUTRINA ACERCA DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O processo administrativo sancionador (PAS) representa um ramo do direito administrativo focado na aplicação de sanções, fundamentado na proteção dos interesses públicos e na prevenção de infrações. Para assegurar que a autoridade administrativa opere de maneira justa e proporcional, são estabelecidos princípios que regem este processo, conferindo garantias tanto ao infrator quanto ao interesse público. A doutrina oferece diferentes perspectivas sobre os princípios norteadores do PAS, com autores como Fábio Medina Osório, Flávia do Canto Pereira, Maysa Abrahão Tavares Verzola e Yasser Reis Gabriel discorrendo sobre a necessidade de um equilíbrio entre o poder sancionador da administração e os direitos fundamentais dos administrados.

Conforme explica Fábio Medina Osório, o PAS não pode ser visto como uma mera extensão do poder punitivo estatal; deve ser compreendido como um sistema próprio, com normas e princípios específicos (Osório, 2007). A doutrina é clara ao apontar a importância de uma estrutura jurídica que respeite os limites da legalidade, proporcionalidade e da vedação ao **bis in idem**, visando uma atuação administrativa efetiva, mas também justa e proporcional.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Fábio Medina Osório, em sua obra *Direito Administrativo Sancionador*, destaca que o princípio da legalidade restringe o poder punitivo da Administração, impedindo a criação de sanções sem base legal específica (OSÓRIO, 2004, p. 105). Esse princípio assegura que o cidadão apenas será punido por condutas previamente descritas na legislação, reduzindo o arbítrio na administração pública.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto também reforça a importância da tipicidade, afirmendo que a tipificação exata das infrações garante segurança jurídica e evita



punições arbitrárias. Segundo o autor, "o princípio da tipicidade exige uma descrição exata da conduta punível, de modo que o administrado possa prever os atos que ensejam sanção" (MOREIRA NETO, 2006, p. 215). Nesse sentido, a tipicidade é essencial para que o administrado compreenda plenamente o que constitui infração administrativa, sendo um desdobramento da legalidade.

PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

A proporcionalidade é um dos princípios centrais no PAS e visa impedir abusos na aplicação de sanções. Segundo Osório (2007), a proporcionalidade se manifesta como um limite ao poder sancionador, impondo que as sanções sejam adequadas, necessárias e proporcionais à gravidade da infração cometida. Esse princípio é diretamente vinculado à ideia de justiça e equidade no processo sancionador, pois impede que sanções desproporcionais sejam aplicadas, assegurando que a punição seja condizente com a ofensa e suas circunstâncias.

Maysa Verzola destaca que "a proporcionalidade exige uma análise cuidadosa das circunstâncias do caso concreto, evitando excessos e abusos no uso do poder sancionador" (Verzola, 2014, p. 72). Ela enfatiza que a proporcionalidade exige que o administrador considere a gravidade da infração, a culpabilidade do infrator e os efeitos sociais da sanção, impedindo uma atuação desmedida. Esse entendimento é reforçado também por Yasser Gabriel (2018), que salienta que o uso desproporcional do poder sancionador acaba por fragilizar a própria confiança da sociedade nas instituições públicas.

Osório é claro ao defender a proporcionalidade como um princípio central na aplicação de sanções administrativas. Ele afirma que "a sanção deve ser proporcional ao dano causado e à gravidade da infração, evitando-se penalidades excessivas" (OSÓRIO, 2016, p. 272). Osório também observa que a proporcionalidade atua como uma ferramenta para assegurar justiça no direito sancionador, mitigando arbitrariedades (OSÓRIO, 2016, p. 275).



Pereira critica a aplicação desproporcional de multas no âmbito da defesa do consumidor, destacando que penalidades excessivas comprometem o ambiente de negócios e o equilíbrio do mercado. Ela afirma que “a desproporcionalidade na aplicação das sanções desestabiliza a relação entre administrado e Estado” (PEREIRA, 2019, p. 78). Reforça ela, ainda, que a falta de uniformidade entre os critérios aplicados por diferentes órgãos amplia o risco de desproporcionalidade (PEREIRA, 2019, p. 81).

Verzola destaca que a proporcionalidade é essencial para legitimar o exercício do poder sancionador. Para a autora, “a aplicação de sanções deve ser orientada por critérios racionais, de forma que a penalidade seja ajustada ao nível de reprovação da conduta” (VERZOLA, 2017, p. 123). Observa ainda que a desproporcionalidade pode ser vista como uma violação ao devido processo legal, pois não respeita a individualização da pena (VERZOLA, 2017, p. 128).

Gabriel argumenta que a proporcionalidade assegura o equilíbrio entre a proteção do interesse público e os direitos do administrado. Destaca, também, que a aplicação proporcional das penalidades contribui para a percepção de justiça no âmbito administrativo (GABRIEL, 2018, p. 114).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021) complementa essa discussão ao incluir o princípio da razoabilidade como um limitador das sanções administrativas. Segundo a autora, é necessário que a sanção aplicada seja não apenas proporcional, mas também razoável, levando em conta as circunstâncias específicas do caso e os impactos para o administrado. Di Pietro observa que "a razoabilidade serve para impedir que o administrador público se utilize do poder sancionador de forma abusiva ou desproporcional, prejudicando direitos fundamentais dos administrados" (DI PIETRO, 2021, p. 365).

PRINCIPIO DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO

Sobre a ampla defesa e o contraditório, enquanto princípios que garantem ao acusado o direito de se manifestar e contestar as acusações no âmbito administrativo, Bruno Miragem, ressalta que "a defesa e o contraditório são garantias que se estendem ao



direito administrativo sancionador, não sendo admissível a aplicação de penas sem a observância desses direitos" (MIRAGEM, 2007, p. 332). Esses princípios asseguram que o acusado tenha acesso ao processo e possa apresentar provas e argumentos em sua defesa.

Cláudia Lima Marques complementa essa visão ao afirmar que a falta de observância do contraditório em processos administrativos acarreta nulidade da decisão sancionadora, visto que viola o devido processo legal e o direito de defesa do administrado (MARQUES, 2015, p. 224). Assim, o contraditório e a ampla defesa protegem o administrado contra decisões arbitrárias e asseguram que o processo sancionador ocorra de maneira justa.

PRINCÍPIO DA CULPABILIDADE

Quanto ao princípio da culpabilidade, este estabelece que a sanção deve ser proporcional à culpa do agente, levando em conta a intenção e a gravidade da conduta. Paulo de Tarso Sanseverino destaca que a culpabilidade é fundamental para diferenciar atos dolosos de atos culposos, possibilitando uma dosimetria adequada da pena (SANSEVERINO, 2018, p. 172). Isso evita a imposição de penas desproporcionais, que não considerem o grau de envolvimento e responsabilidade do infrator.

Fábio Medina Osório também enfatiza que a culpabilidade assegura que a sanção seja aplicada de acordo com o grau de reprovação social da conduta, buscando uma resposta justa e equilibrada da administração pública (OSÓRIO, 2018, p. 211). Esse princípio é um importante limite à atuação sancionadora do Estado, evitando punições excessivas ou inadequadas.

RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA

No tocante ao princípio da retroatividade da lei mais benéfica, este permite que, em caso de mudança legislativa que beneficie o infrator, a nova lei seja aplicada retroativamente. Bruno Miragem destaca que esse princípio, "embora mais aplicado na esfera penal, também se estende ao Direito Administrativo Sancionador, como



forma de garantir justiça e coerência no sistema punitivo" (MIRAGEM, 2019). Esse princípio assegura que o administrado não seja punido de forma mais severa do que a lei mais benéfica permite, mesmo que a infração tenha ocorrido antes da mudança legislativa.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o princípio da retroatividade é um corolário da justiça e da razoabilidade, permitindo que o administrado seja beneficiado por normas que suavizem o tratamento punitivo de determinada conduta (MOREIRA NETO, 2006). Esse princípio preserva a equidade e a proporcionalidade das sanções.

PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

A presunção de inocência também aparece no rol de princípios fundamentais que se aplicam ao Direito Administrativo Sancionador, determinando que o acusado seja tratado como inocente até prova em contrário. Cláudia Lima Marques ressalta que a presunção de inocência é aplicável tanto ao processo penal quanto ao administrativo, e sua observância é essencial para a legitimidade do processo sancionador (MARQUES, 2015). Esse princípio impede que a administração pública trate o administrado como culpado sem prova suficiente.

Fábio Medina Osório complementa ao afirmar que a presunção de inocência protege o administrado de penalidades indevidas, especialmente em casos em que a prova da infração é incerta ou insuficiente (OSÓRIO, 2004, p. 318). Assim, esse princípio limita o poder punitivo do Estado e reforça a necessidade de evidências robustas antes de qualquer sanção.

PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

Por fim, se destaca o princípio da motivação, que exige a adequada fundamentação dos atos administrativos sancionadores, ou seja, que a administração pública justifique não só a aplicação da sanção de forma clara e detalhada, mas também qual a razão concreta para a instauração de um processo administrativo sancionador. Paulo de Tarso Sanseverino ressalta que a motivação é essencial para garantir a



transparência e a legitimidade das decisões administrativas, permitindo que o administrado compreenda os motivos da sanção (SANSEVERINO, 2020, p. 193). Esse princípio assegura que as decisões sejam fundamentadas e possam ser revisadas se necessário.

Bruno Miragem também enfatiza que a motivação é um direito do administrado e um dever da administração pública, garantindo o controle dos atos administrativos pelo próprio administrado e pelo Poder Judiciário (MIRAGEM, 2007, p. 345). A motivação promove a accountability na atuação administrativa, evitando abusos e injustiças no exercício do poder sancionador.



PRESCRIÇÃO E VEDAÇÃO À DUPLA PENALIZAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Os institutos da prescrição e da vedação ao *bis in idem* se constituem como elementos centrais na análise dos processos administrativos sancionatórios, merecendo, portanto, atenção redobrada aos seus preceitos como forma de garantia da efetividade da atividade do Estado.

Assim, abaixo se desdobram os dois temas, como forma de melhor elucidação da matéria para a compreensão de suas relevâncias no tema central do presente estudo.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO NO PAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE

A celeridade é um princípio fundamental no PAS, especialmente no que concerne à prescrição das sanções. A demora excessiva na aplicação de sanções administrativas gera uma série de implicações negativas, entre elas a perda de efetividade da punição e a eventual prescrição, o que desmoraliza o sistema sancionador e afeta a confiança pública. Flávia do Canto Pereira (2010) ressalta que “a falta de celeridade no PAS compromete a efetividade da punição, uma vez que sanções aplicadas muito tardeamente perdem o caráter de prevenção e punição” (Pereira, 2010, p. 105).

Fábio Medina Osório enfatiza a importância da prescrição como uma garantia constitucional e essencial para assegurar a segurança jurídica e a estabilidade no relacionamento entre Estado e administrado. Para Osório, a prescrição “garante que o Estado aja dentro de um tempo razoável, impedindo a perpetuidade da perseguição administrativa” (OSÓRIO, 2016, p. 209). Ele acrescenta que a prescrição se alinha ao princípio da eficiência, pois obriga a administração a agir com diligência e a concluir seus processos em prazos determinados (OSÓRIO, 2016, p. 214).

Flávia do Canto Pereira aborda a prescrição também destacando sua relevância para evitar abusos e injustiças contra empresas que atuam sob as normas de defesa do consumidor. Segundo Pereira, a prescrição “constitui um limite necessário para a



atuação dos órgãos de defesa, prevenindo a aplicação de sanções arbitrárias após longos períodos" (PEREIRA, 2019, p. 89). Ela também observa que o prazo prescricional traz previsibilidade e segurança jurídica para as empresas, protegendo-as contra o uso prolongado do poder punitivo (PEREIRA, 2019, p. 93).

Maysa Abrahão Tavares Verzola explora a prescrição como uma manifestação do devido processo legal, defendendo que os prazos devem ser estritamente respeitados. Segundo Verzola, a prescrição "impõe limites temporais à atuação estatal, promovendo um ambiente jurídico mais estável e seguro para o administrado" (VERZOLA, 2017, p. 157). A autora reforça ainda que o prazo de prescrição deve ser considerado um direito subjetivo do administrado e, portanto, inviolável (VERZOLA, 2017, p. 160).

Yasser Reis Gabriel argumenta que a prescrição representa não apenas uma garantia para o administrado, mas também uma proteção contra a ineficiência da administração. Gabriel observa ainda que o Estado, ao permitir a prescrição, reconhece sua responsabilidade em conduzir os processos de forma célere e eficiente (GABRIEL, 2018, p. 126).

PREScrição NA LEI FEDERAL N° 9.873/1999

A Lei Federal n.º 9.873/1999 estabelece os prazos de prescrição para a ação punitiva da Administração Pública federal direta e indireta, buscando conferir segurança jurídica e estabilidade nas relações entre o Estado e os administrados. As normas contidas nesta legislação refletem princípios como o da legalidade e da segurança jurídica, limitando o exercício do poder sancionador e impondo à Administração a necessidade de agir dentro de prazos determinados para que não haja perpetuação de incertezas.

A legislação estipula o prazo geral de prescrição para a aplicação de sanções pela Administração Pública em cinco anos, contados a partir da data da infração. Este prazo, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, reflete o princípio da segurança jurídica, ao impedir que a Administração "mantenha indefinidamente a possibilidade de



punição sobre um ato praticado, sendo necessário que as sanções sejam impostas em um prazo razoável" (DI PIETRO, 2018, p. 401). A autora ressalta que o limite temporal protege o administrado contra acusações por infrações ocorridas há muito tempo, garantindo que o poder sancionador seja exercido de maneira tempestiva e previsível.

Para Fábio Medina Osório, a previsão de prazos prespcionais no Direito Administrativo Sancionador tem o objetivo de "preservar a relação de confiança entre os cidadãos e o poder público, evitando que o administrado seja penalizado em situações onde o tempo decorrido torna difícil a defesa adequada" (OSÓRIO, 2004, p. 223). Assim, a prescrição punitiva estipulada na Lei n.º 9.873/1999 garante não apenas a segurança jurídica, mas também assegura o respeito aos direitos de defesa.

A lei também admite exceções e regras específicas quanto ao marco inicial do prazo prescional. No caso de infrações continuadas, por exemplo, a contagem da prescrição inicia-se a partir do momento em que cessar a prática da infração, conforme disposto no § 3.º do artigo 1.º. Este entendimento é fundamentado na necessidade de que a Administração sancione condutas persistentes até que seu efeito seja interrompido, o que é particularmente relevante em situações que envolvem infrações contínuas.

Um aspecto crucial da Lei n.º 9.873/1999 é a possibilidade de interrupção da prescrição pela Administração. De acordo com o § 1.º do artigo 1.º, o prazo prescional é interrompido com a instauração do processo administrativo sancionador ou com qualquer ato administrativo que demonstre a intenção de apurar a infração.

A interrupção do prazo, portanto, renova o início da contagem da prescrição, concedendo à Administração mais cinco anos para a conclusão do processo. Flávia do Canto Pereira sublinha a importância desse mecanismo, pois ele permite que "o Estado tenha tempo suficiente para conduzir investigações e, ao mesmo tempo, evita a perpetuação indefinida da incerteza sobre a sanção" (PEREIRA, 2019, p. 188). Essa renovação garante que a Administração possa atuar de maneira eficaz e, ao mesmo



tempo, evita abusos, uma vez que o prazo é restrito e há exigência de um ato concreto para interromper a prescrição.

Além disso, o § 2.º do artigo 1.º da Lei estabelece a prescrição intercorrente, que ocorre durante a tramitação do processo administrativo, quando há inércia por mais de cinco anos após a instauração. Esse tipo de prescrição é fundamental para evitar a eternização dos processos administrativos e é frequentemente mencionado na doutrina como uma proteção adicional aos direitos do administrado. Maysa Tavares Verzola destaca que esta regra "reflete o compromisso da Administração em dar seguimento aos processos de forma célere, ao mesmo tempo em que assegura que a inércia administrativa seja penalizada" (VERZOLA, 2017, p. 119).

VEDAÇÃO DO *BIS IN IDEM* NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A vedação ao *bis in idem*, ou seja, a proibição de que o mesmo fato seja sancionado múltiplas vezes pelo Estado em desfavor do administrado, especialmente no contexto de empresas, é um dos temas centrais do direito administrativo sancionador. Esse princípio busca impedir que o administrado, ao ser punido por uma infração, seja penalizado novamente pelo mesmo fato, o que garantiria a segurança jurídica e o devido processo legal. A seguir, se exemplifica como se posicionam os autores consultados sobre o tema.

Fábio Medina Osório destaca que a vedação ao *bis in idem* é fundamental para o exercício legítimo do poder sancionador estatal e evita o que ele denomina de sobrepenalização do administrado. Osório defende que o princípio deve ser respeitado para que o poder sancionador da administração pública não seja exercido de maneira desproporcional, o que ele considera crucial, especialmente quando há múltiplas agências reguladoras e órgãos públicos envolvidos.

Para Osório, a vedação ao *bis in idem* evita abusos e protege a confiança legítima do administrado em relação ao poder público, assegurando que uma única infração não gere "uma duplicidade de penalidades ou a imposição de sanções sem critérios



claros” (OSÓRIO, 2016, p. 248). O autor destaca que as sanções impostas pela administração devem ter como parâmetro a razoabilidade e a proporcionalidade, sob pena de o Estado violar os princípios constitucionais. Segundo ele, é função das agências reguladoras e órgãos públicos em geral atuar em harmonia e não duplicar sanções pelo mesmo fato em esferas distintas.

Na obra *Proteção Administrativa do Consumidor*, Flávia do Canto Pereira traz à tona a dificuldade de aplicação do princípio do *bis in idem* no sistema de defesa do consumidor brasileiro. Ela argumenta que a multiplicidade de órgãos que exercem o poder sancionador dentro desse sistema pode gerar penalidades duplicadas, o que contraria o princípio (PEREIRA, 2019, p. 112). Pereira adverte que a ausência de critérios uniformes e a fragmentação dos órgãos de defesa do consumidor permitem que uma empresa seja multada diversas vezes pelo mesmo fato, dependendo do órgão que analisa a infração.

Pereira destaca que “a duplicidade de sanções administrativas sobre a mesma conduta gera insegurança jurídica e compromete o ambiente regulatório, afastando investimentos” (PEREIRA, 2019, p. 116). Para ela, o Estado deveria ter uma estrutura unificada ou, ao menos, mecanismos de comunicação efetiva entre órgãos sancionadores para evitar que a empresa sofra múltiplas penalidades pelo mesmo fato. Em sua análise, o respeito ao princípio no direito administrativo é um elemento essencial para garantir justiça na aplicação das penalidades e, ao mesmo tempo, permitir que empresas atuem com segurança no mercado.

Maysa Abrahão Tavares Verzola aborda o tema de forma abrangente, discutindo a aplicação desse princípio em diferentes esferas do direito administrativo, incluindo as sanções impostas a empresas. Para Verzola, o *bis in idem* é uma “barreira fundamental contra o abuso de poder punitivo da administração pública” e busca garantir que as sanções não sejam “excessivamente punitivas e em duplicidade” (VERZOLA, 2017, p. 178). Ela argumenta que o direito administrativo sancionador, ao impor penalidades a empresas, deve ter critérios claros para evitar sobreposição de sanções, especialmente quando as mesmas são aplicadas por diferentes órgãos administrativos.



A autora critica a falta de comunicação entre os órgãos administrativos e a ausência de uma coordenação eficaz que previna a aplicação de múltiplas sanções sobre a mesma infração (VERZOLA, 2017, p. 182). Ela sugere que a administração pública deve desenvolver um sistema de gestão de informações entre as agências e órgãos, de forma que os entes possam verificar sanções já aplicadas para evitar duplicidade. Para Verzola, o respeito ao princípio é essencial para a confiança legítima e a previsibilidade na atuação empresarial.

Yasser Reis Gabriel, em *Sanções do Direito Administrativo*, apresenta uma visão pragmática sobre a vedação ao *bis in idem*, considerando-a como um dos pilares para a aplicação justa e equitativa das sanções administrativas. Gabriel destaca ser um princípio que protege o administrado contra penalidades excessivas e, em sua visão, “reflete o compromisso do Estado com um regime sancionador que respeite as liberdades individuais e empresariais” (GABRIEL, 2018, p. 134). Ele critica situações em que empresas são penalizadas em diferentes âmbitos, como ambiental e econômico, por um mesmo fato, o que, segundo ele, configura uma afronta ao princípio da razoabilidade.

Gabriel enfatiza que a falta de uma política coordenada entre os órgãos administrativos, somada à autonomia das agências reguladoras, frequentemente resulta em sanções duplicadas. Ele propõe que a administração pública adote diretrizes uniformes e que promova a integração entre os diversos órgãos de fiscalização para garantir que a principiologia seja efetivamente observada. A proposta de Gabriel visa criar um sistema sancionador mais justo e previsível, onde as empresas possam confiar que não serão duplamente penalizadas pelo mesmo fato.

CRITÉRIOS CARACTERIZADORES DO *BIS IN IDEM*

Para que seja configurado o *bis in idem* é necessário que haja uma tríplice identidade: o mesmo fato, o mesmo fundamento jurídico e o mesmo sujeito passivo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que “o princípio do *bis in idem* veda a múltipla punição do administrado em razão do mesmo fato e fundamento, sendo necessário que as



sanções aplicadas por diferentes órgãos não se sobreponham” (DI PIETRO, 2018, p. 347). Ela defende que essa regra se aplica para impedir que o administrado seja prejudicado por sanções arbitrárias e repetidas, sobretudo quando os fatos já foram devidamente apurados e punidos por uma instância administrativa.

No entanto, a configuração do *bis in idem* pode ser questionada quando há multiplicidade de agentes e quando os fatos, ainda que semelhantes, são analisados sob diferentes competências ou contextos. Por exemplo, um mesmo ato pode violar normas de diferentes naturezas, como fiscais, ambientais e consumeristas, o que pode justificar sanções em diferentes esferas, desde que respeitadas as especificidades de cada uma. Flávia do Canto Pereira observa que “o princípio da vedação ao *bis in idem* não significa que um ato não possa gerar múltiplas consequências sancionatórias, mas sim que essas devem ser proporcionais e relacionadas ao dano específico em cada área” (PEREIRA, 2019, p. 95).

A autonomia entre os órgãos públicos administrativos pode trazer desafios ao princípio do *bis in idem*. A descentralização e a pluralidade de órgãos com funções sancionatórias potencializam o risco de punições sobrepostas por uma mesma infração. Isso se torna mais evidente em contextos onde um ato infracional tem repercussão em diferentes âmbitos legais, como nas infrações ambientais, fiscais e de defesa do consumidor. Maysa Tavares Verzola destaca que “a ausência de coordenação entre os órgãos pode levar à duplicidade de sanções, especialmente em casos onde as competências são concorrentes ou complementares” (VERZOLA, 2017, p. 144).

Um exemplo disso ocorre quando uma empresa comete uma infração que viola tanto normas ambientais quanto normas de defesa do consumidor. Se os órgãos responsáveis por essas áreas atuarem de forma isolada, pode haver duplicidade na aplicação de penalidades, o que fere o princípio do *bis in idem*. Para evitar esse problema, a doutrina sugere uma coordenação mais estreita entre os órgãos administrativos. Segundo Medina Osório, “a coordenação entre os órgãos sancionadores é essencial para que a autonomia administrativa não implique violação dos direitos dos administrados” (OSÓRIO, 2004, p. 136). Ele propõe que os órgãos que



compartilham competências sobre um mesmo fato infracional tenham protocolos de cooperação que garantam o respeito à vedação do *bis in idem*.

Por outro lado, existem casos em que a autonomia entre os órgãos é justificada pela especificidade das competências. Na defesa do consumidor, por exemplo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) podem atuar simultaneamente, desde que suas sanções não se sobreponham indevidamente e respeitem a especificidade de suas áreas de competência.

A VEDAÇÃO AO *BIS IN IDEM* NO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

No âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), a vedação ao *bis in idem* é um princípio essencial para garantir que os fornecedores de produtos e serviços não sejam penalizados múltiplas vezes pelo mesmo ato infracional. A Lei n.º 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) prevê a possibilidade de sanções administrativas pelos Procons estaduais e municipais, além de outras autoridades competentes, como a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON). Contudo, a ausência de mecanismos de coordenação entre essas esferas pode resultar em sobreposição de penalidades.

Bruno Miragem ressalta que o sistema consumerista, pela sua complexidade e amplitude de atuação, é especialmente vulnerável ao problema do *bis in idem*. “O SNDC envolve a atuação conjunta de diversos órgãos e entidades, o que demanda uma uniformidade de critérios e ações para evitar a múltipla sanção pelo mesmo fato” (MIRAGEM, 2019, p. 215). Ele defende que as sanções aplicadas por diferentes órgãos do SNDC devem respeitar a especificidade de cada uma das infrações, aplicando-se a vedação ao *bis in idem* como um limitador para evitar abusos.

Um exemplo prático de aplicação da vedação ao *bis in idem* no SNDC é o caso de uma empresa autuada por propaganda enganosa. Nesse cenário, tanto o Procon estadual quanto a SENACON podem tomar medidas punitivas. No entanto, para que não haja



duplicidade de sanções, é necessário que os órgãos observem se as penalidades não tratam dos mesmos fundamentos e se não se dirigem ao mesmo ato, evitando, assim, a sobreposição de multas e sanções.

Di Pietro também observa que a atuação de múltiplos órgãos no SNDC demanda clareza nas competências para evitar sanções repetidas, destacando que “a vedação ao *bis in idem* é fundamental para garantir que o direito de defesa dos administrados seja respeitado, impedindo que sejam penalizados mais de uma vez pelo mesmo ato infracional” (DI PIETRO, 2018, p. 348). A cooperação entre os órgãos do SNDC é, portanto, essencial para que o sistema sancionador consumerista seja justo e eficiente.

A vedação ao *bis in idem* é um princípio que limita o poder sancionador da Administração Pública e protege o administrado contra punições indevidas por um mesmo fato. A doutrina demonstra que, para caracterizar o *bis in idem*, é necessário haver identidade de sujeito, fato e fundamento. Embora a autonomia dos órgãos públicos seja fundamental para a descentralização das funções administrativas, a falta de coordenação pode resultar em sanções sobrepostas.

A respeito do tema, a SENACON têm se posicionado de modo a diferenciar quando de fato há a ocorrência de dupla penalização daqueles casos em que a autonomia federal e a atuação de proteção mais abrangente do órgão nacional não caracterizaria dupla penalização.

A exemplo, se destaca a Nota Técnica 224/2019, em que o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC, manifestou que sua atuação estava protegida pelo texto normativo do Decreto nº 9.150/2017, na medida em se ativa na fiscalização de relevante interesse geral e de repercussão nacional, afastando assim a alegação de duplicidade e sanção já imposta por um Procon Estadual.



ANÁLISE DO DIREITO COMPARADO SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O direito administrativo sancionador no Brasil teve sua formação a partir de influências estrangeiras, principalmente europeias, especialmente da França, da Itália e da Espanha. Essas tradições jurídicas contribuíram para a construção de um sistema sancionador que busca, por um lado, garantir a eficácia das normas administrativas e, por outro, assegurar direitos fundamentais aos administrados, como o contraditório e a ampla defesa.

A seguir se busca discutir a evolução do direito administrativo sancionador no Brasil, analisando suas fontes, comparando-o com os sistemas de outros países, destacando as principais características que marcam a diversidade de regimes sancionatórios ao redor do mundo. Para isso, serão utilizados estudos doutrinários e exemplos de legislações comparadas.

AS INFLUÊNCIAS ESTRANGEIRAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR BRASILEIRO

FRANÇA

A França foi pioneira no desenvolvimento do direito administrativo sancionador moderno, particularmente a partir do século XIX. A criação do *Conseil d'État* francês, no início do século XIX, foi determinante para a construção de um sistema de direito administrativo autônomo, incluindo a função sancionadora da administração. A atuação sancionadora da administração pública na França é regida por uma série de princípios, entre eles o da legalidade e da proporcionalidade, que são pilares no direito brasileiro.

Além disso, o sistema francês estabelece uma separação clara entre a função sancionadora administrativa e a função jurisdicional, cabendo à administração a aplicação de sanções e ao poder judiciário a revisão dessas decisões, quando necessário.



ITÁLIA

O sistema italiano também influenciou profundamente o direito administrativo sancionador brasileiro. A doutrina italiana desenvolveu conceitos fundamentais, como o de sanção administrativa ser uma medida de repressão ao descumprimento das normas administrativas, com caráter preventivo e punitivo. O jurista Guido Zanobini foi um dos grandes expoentes na concepção de que o direito administrativo sancionador é um instrumento de controle da legalidade e do comportamento dos particulares e dos servidores públicos.

Na Itália, as sanções administrativas estão intrinsecamente ligadas ao conceito de "pena", ainda que não tenham caráter penal estrito. Assim, o país ajudou a consolidar a ideia de que a administração pública tem poder sancionatório, mas dentro de limites claros estabelecidos pela lei e pela jurisprudência.

ESPAÑHA

A Espanha, por meio de sua Constituição de 1978, consolidou um importante sistema de garantias no direito administrativo sancionador, que também serviu de referência ao Brasil. O artigo 25.1 da Constituição Espanhola estabelece que "ninguém pode ser condenado ou sancionado por ações ou omissões que no momento de sua ocorrência não constituíam delito, falta ou infração administrativa, de acordo com a legislação vigente na época". Este princípio da legalidade das sanções administrativas foi amplamente adotado no direito brasileiro, refletido no artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição de 1988.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional Espanhol também influenciou a construção do direito sancionador brasileiro, especialmente no que tange à necessidade de garantir o contraditório e a ampla defesa no âmbito dos processos administrativos sancionadores.



O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO BRASIL

No Brasil, o direito administrativo sancionador encontra suas bases na Constituição de 1988 e em leis específicas, como a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal. A administração pública brasileira possui o poder de sancionar os particulares, seja por meio de multas, suspensão de atividades, ou outras penalidades, quando constatada a violação de normas administrativas.

Os princípios que regem o processo administrativo sancionador no Brasil, como a legalidade, a proporcionalidade, a razoabilidade, o contraditório e a ampla defesa, são diretamente influenciados pelas tradições jurídicas europeias, particularmente a francesa e a espanhola.

A peculiaridade do sistema brasileiro reside na possibilidade de aplicação de sanções administrativas em diversas áreas, como o direito de defesa do consumidor. No entanto, um dos maiores desafios do DAS no Brasil é garantir a efetividade das sanções, sem que isso implique violação aos direitos fundamentais dos administrados.

COMPARAÇÃO ENTRE SISTEMAS JURÍDICOS

FRANÇA

Na França, o direito administrativo sancionador é marcado pela distinção clara entre infrações administrativas e infrações penais. As infrações administrativas estão sujeitas a um procedimento que deve respeitar as garantias processuais fundamentais, sendo que as sanções aplicadas pela administração podem ser revisadas pelo *Conseil d'État*. A jurisdição administrativa tem um papel central na revisão de sanções impostas pela administração pública, o que garante maior controle sobre a atuação sancionatória estatal.

Além disso, a França adota um sistema dualista, no qual existe uma separação entre os tribunais administrativos e os tribunais judiciais, o que ajuda a proteger os direitos dos indivíduos, uma vez que a revisão judicial das sanções administrativas é assegurada.



REINO UNIDO

No Reino Unido, o sistema jurídico é regido pelo *common law*, o que traz algumas peculiaridades ao processo administrativo sancionador. Diferentemente dos países de tradição *civil law*, como França e Brasil, a atuação sancionadora da administração está mais atrelada ao controle judicial direto. O *Judicial Review* é o mecanismo principal de controle das decisões sancionatórias, e cabe ao poder judiciário verificar se a administração agiu dentro dos limites legais e com razoabilidade.

ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, o processo administrativo sancionador é influenciado pela *Administrative Procedure Act* (APA), que estabelece as normas de processo para as agências administrativas. O país adota um sistema de controle rigoroso sobre a atuação das agências reguladoras, principalmente por meio de processos judiciais que permitem aos administrados contestar as decisões. A Suprema Corte desempenha um papel crucial no desenvolvimento das normas que regem a atuação sancionadora das agências, especialmente em relação à proteção do devido processo legal.

ALEMANHA

Na Alemanha, o direito administrativo sancionador está profundamente ligado ao conceito de *Ordnungswidrigkeit*, uma infração administrativa que não constitui um delito penal, mas que, ainda assim, pode ser punida pela administração pública. O sistema alemão, similar ao francês, prevê uma separação clara entre a jurisdição administrativa e a penal, garantindo aos administrados o direito de impugnar decisões sancionatórias perante os tribunais administrativos. O *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Administrativo Federal) desempenha um papel relevante na revisão dessas sanções, assegurando a observância dos princípios da legalidade e da proporcionalidade.



ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EM MATÉRIA CONSUMERISTA

O Processo Administrativo Sancionador desempenha um papel crucial na regulação das relações de consumo, garantindo a proteção dos direitos dos consumidores e a manutenção da ordem econômica. No contexto brasileiro, o PAS em matéria consumerista é regido por uma legislação específica, como o Código de Defesa do Consumidor (CDC), e operado por órgãos como os Procons e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). A doutrina contemporânea tem se debruçado sobre as particularidades desse processo, destacando suas semelhanças e diferenças em relação ao PAS geral do direito administrativo, bem como explorando a possibilidade de integração com normas de outras esferas, como as adotadas por agências reguladoras e pelo Banco Central.

Segundo Fábio Medina Osório (2007), o PAS não deve ser encarado apenas como uma extensão do poder punitivo estatal, mas como um sistema jurídico autônomo, regido por princípios específicos que garantem sua legitimidade e eficácia. Osório reafirma a estrita observância aos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da ampla defesa, assegurando um equilíbrio entre o poder sancionador da Administração e os direitos dos administrados (OSÓRIO, 2007).

Flávia do Canto Pereira (2010) acrescenta que o PAS em matéria consumerista possui características próprias devido à sua finalidade protetiva e à relação de vulnerabilidade existente entre consumidores e fornecedores. “A especificidade consumerista reside na necessidade de uma abordagem mais preventiva e educativa, além da repressiva, visando não apenas punir, mas também orientar e corrigir práticas empresariais lesivas” (PEREIRA, 2010).

Maysa Abrahão Tavares Verzola (2014) destaca que o PAS deve ser ágil e eficiente para responder às demandas do mercado consumidor, evitando burocracias que possam comprometer a efetividade das sanções. Yasser Reis Gabriel (2018) complementa essa visão ao ressaltar a importância da transparência e da participação social no processo



sancionador, elementos fundamentais para a legitimidade e aceitação das decisões administrativas.

A seguir, se analisa as peculiaridades do PAS em direito do consumidor, comparando-o com o PAS geral, examinando a viabilidade de utilização de normas de outras esferas do direito administrativo e discutindo a cooperação entre órgãos públicos. Além disso, se abordam os desafios atuais, como a crescente judicialização das sanções aplicadas pelos Procons e a falta de efetividade do processo administrativo sancionador no contexto consumerista.

PRINCIPIOLOGIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EM MATÉRIA CONSUMERISTA

Os princípios que orientam o PAS no âmbito do direito do consumidor buscam equilibrar a atuação do Estado na proteção da parte vulnerável da relação de consumo e a aplicação de sanções proporcionais aos infratores. A seguir, se exploram alguns dos princípios fundamentais, com base na análise de textos doutrinários e normativos.

PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO E VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR

O princípio da vulnerabilidade do consumidor é a base do direito do consumidor e orienta todo o sistema normativo. Para Cláudia Lima Marques, "o CDC é o primeiro código a reconhecer o consumidor como parte vulnerável, e isso impõe ao Estado e aos órgãos administrativos a responsabilidade de protegê-lo de práticas abusivas" (MARQUES, 2017). Esse princípio, portanto, permeia a aplicação de sanções administrativas, garantindo que o procedimento seja moldado para proteger os direitos e interesses dos consumidores.

PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE

No PAS consumerista, o princípio da proporcionalidade é fundamental, pois exige que as sanções aplicadas sejam adequadas à gravidade da infração e proporcionais ao dano causado ao consumidor. Bruno Miragem destaca que "a proporcionalidade nas



sanções administrativas visa evitar o excesso punitivo e assegura que o processo sancionador cumpra seu papel de educação e dissuasão" (MIRAGEM, 2015, p. 121). A aplicação proporcional das sanções administrativas reforça a eficácia e a legitimidade do PAS no direito do consumidor.

Esse princípio é reforçado no Decreto 2.181/1997, que regulamenta o CDC e estabelece critérios para a graduação das penalidades, como a intensidade do dano, o porte econômico do infrator e a reincidência.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA

O princípio da legalidade exige que o PAS seja conduzido conforme as leis e regulamentos, garantindo que as sanções sejam aplicadas com base em previsões legais. Paulo de Tarso Sanseverino aponta que "o respeito à legalidade é essencial para a segurança jurídica, prevenindo arbitrariedades e proporcionando previsibilidade aos administrados" (SANSEVERINO, 2019, p. 77). Esse princípio garante que os órgãos administrativos atuem dentro dos limites legais e assegura transparência e segurança para os consumidores e fornecedores.

PECULIARIDADES DO PAS EM MATÉRIA CONSUMERISTA

O PAS em matéria consumerista apresenta peculiaridades que o distinguem do PAS geral. Primeiramente, a natureza das infrações e as sanções aplicáveis são específicas ao contexto das relações de consumo. O CDC estabelece uma série de obrigações para fornecedores e direitos para consumidores, criando um ambiente jurídico que demanda um PAS adaptado a essas particularidades.

Segundo Verzola (2014), "o PAS consumerista deve considerar a dinâmica das relações de consumo, onde o poder econômico e informacional frequentemente está desequilibrado, exigindo um enfoque mais protetivo e menos punitivo" (VERZOLA, 2014, p. 89). Essa perspectiva implica na necessidade de procedimentos administrativos que priorizem a proteção do consumidor, garantindo que as sanções sejam eficazes na correção de práticas lesivas e na prevenção de futuros abusos.



Além disso, o PAS em matéria consumerista deve ser ágil e flexível, dada a rapidez com que as relações de consumo evoluem. A demora na aplicação de sanções pode comprometer sua eficácia, tornando essencial a observância do princípio da celeridade.

Embora ambos os processos compartilhem princípios fundamentais, como legalidade, proporcionalidade e ampla defesa, o PAS consumerista apresenta diferenças significativas. O PAS geral pode abranger uma gama mais ampla de infrações e setores, enquanto o PAS consumerista é focado nas relações de consumo, exigindo uma abordagem especializada.

O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O CDC, instituído pela Lei n.º 8.078/1990, estabelece os direitos dos consumidores e regulamenta as práticas e responsabilidades dos fornecedores de produtos e serviços no mercado de consumo brasileiro. Os artigos 55 a 60 do CDC abordam a fiscalização, as sanções administrativas e o processo sancionador em defesa do consumidor.

O artigo 55 do CDC confere competência aos órgãos de defesa do consumidor, incluindo o SNDC, para a fiscalização e aplicação de sanções administrativas. O parágrafo 1.º deste artigo prevê a possibilidade de delegação dessa competência para outras entidades e órgãos públicos, o que inclui a SENACON, destacando seu papel como autoridade central no combate a práticas abusivas e na promoção de uma conduta ética no mercado de consumo. Como explica Bruno Miragem, o PAS previsto no CDC visa a “garantir a proteção efetiva dos direitos do consumidor e o cumprimento das normas consumeristas, com caráter pedagógico e preventivo” (MIRAGEM, 2019, p. 387).

No artigo 56, o CDC lista as sanções administrativas aplicáveis às infrações das normas de defesa do consumidor, incluindo a multa, a suspensão temporária de



atividade, a cassação de licença, e outras penalidades que variam conforme a gravidade da infração e o porte do infrator. A escolha da sanção deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assegurando que as medidas punitivas sejam adequadas ao caso concreto. Cláudia Lima Marques observa que “as sanções administrativas previstas no CDC buscam desestimular práticas que prejudiquem o consumidor, promovendo um mercado mais justo e transparente” (MARQUES, 2018, p. 310).

O artigo 57 do CDC determina que a fixação do valor da multa deve levar em consideração a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor. Essa determinação visa impedir que sanções sejam desproporcionais, respeitando o equilíbrio entre o poder punitivo do Estado e os direitos do fornecedor. Paulo de Tarso Sanseverino ressalta que “a dosimetria das penalidades é um aspecto fundamental para a legitimidade do PAS, sendo imprescindível para o cumprimento dos objetivos do CDC” (SANSEVERINO, 2020, p. 142).

DECRETO N° 2.181/1997 E PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O Decreto n.º 2.181/1997 regulamenta o PAS no âmbito do SNDC, estabelecendo as normas de competência, tramitação, e aplicação de sanções administrativas. Esse Decreto detalha os procedimentos sancionadores para assegurar transparência e segurança jurídica no processamento de infrações consumeristas.

Os primeiros artigos do Decreto definem as competências do SNDC e a organização dos órgãos responsáveis pela proteção do consumidor. O artigo 2º especifica que o SNDC é formado pela SENACON, Procons estaduais e municipais, e outras entidades que, em conjunto, integram uma rede de fiscalização e proteção dos direitos dos consumidores. Esse artigo reforça a autonomia dos órgãos locais e permite a cooperação com a SENACON, evitando a duplicidade de sanções e conflitos de competência.



O artigo 8º dispõe sobre a instauração do PAS, determinando que os órgãos de defesa do consumidor podem iniciar o processo de ofício ou a pedido do consumidor. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esse dispositivo assegura a atuação proativa dos órgãos de defesa, que têm o dever de iniciar a apuração quando tomam conhecimento de uma infração (DI PIETRO, 2017, p. 421).

O artigo 20 trata do direito ao contraditório e à ampla defesa, assegurando que o fornecedor tenha o direito de apresentar defesa escrita e de produzir provas. Fábio Medina Osório destaca que “o contraditório e a ampla defesa no PAS são essenciais para legitimar o processo e proteger os direitos fundamentais do administrado” (OSÓRIO, 2004). Já o artigo 26 aborda os prazos prescricionais no PAS, estabelecendo que a prescrição é interrompida com a instauração do processo administrativo.

PORTARIA SENACON N.º 07/2016 E SUAS CARACTERÍSTICAS

A Portaria reafirma a competência da SENACON para atuar em casos de maior repercussão nacional e define os critérios para priorização de processos, conforme o interesse público e a gravidade das infrações. Flávia do Canto Pereira ressalta que “essa definição de competência permite uma atuação mais eficaz da SENACON, especialmente em casos complexos e de impacto coletivo” (PEREIRA, 2019, p. 130).

O Capítulo II detalha o procedimento de tramitação do PAS na SENACON, incluindo prazos, a análise preliminar, e as fases de instrução e julgamento. Já a dosimetria das sanções é abordada no Capítulo V da Portaria, que orienta a SENACON a considerar fatores como a gravidade do dano, a vantagem econômica do infrator, e o porte econômico do fornecedor.

A Portaria também incentiva a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que permitem ao infrator corrigir práticas ilícitas sem a imposição de sanções mais severas, desde que cumpridos os compromissos assumidos.



TERMOS DE AJUSTE DE CONDUTA NO PAS

A aplicabilidade dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) como instrumento de resolução extrajudicial de conflitos em processos administrativos sancionadores tem previsão na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985). Especificamente em matérias consumeristas, tal previsão reside na Portaria SENACON nº 07/2016, cujos teores a seguir são explorados.

Os TACs representam uma das alternativas mais importantes para a resolução de conflitos de maneira extrajudicial no Brasil, permitindo ao Estado solucionar demandas coletivas sem necessidade de uma ação judicial prolongada. No âmbito dos processos administrativos sancionadores, especialmente em matéria de Direito do Consumidor, os TACs configuram um mecanismo eficaz que possibilita acordos entre o órgão regulador e o fornecedor, visando à adequação de práticas comerciais e a compensação de danos ao consumidor.

A Lei nº 7.347/1985 prevê a possibilidade de celebração de compromissos de ajustamento de conduta por parte dos órgãos públicos, com a finalidade de prevenir, interromper ou remediar práticas danosas ao consumidor. No seu artigo 5º, define os legitimados para a propositura de ações civis públicas e, em seu §6º, autoriza esses órgãos a firmarem compromissos de ajustamento de conduta. Conforme o §6º, “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terão eficácia de título executivo extrajudicial”. Esse dispositivo é fundamental, pois outorga aos órgãos como a SENACON o poder de celebrar TACs para ajustar práticas comerciais de fornecedores em processos sancionadores.

De acordo com Fábio Medina Osório, o TAC é uma “ferramenta ágil e menos onerosa do que o processo judicial, permitindo uma resolução mais célere e eficaz de conflitos coletivos” (OSÓRIO, 2004). Em processos administrativos no âmbito do Direito do Consumidor, essa agilidade é especialmente importante, dado o caráter massivo das relações de consumo e o potencial de dano para um número significativo de consumidores.



O artigo 6º da Lei permite a aplicação de sanções e cominações nos TACs, de modo que, em caso de descumprimento, o infrator poderá ser responsabilizado judicialmente. Assim, o TAC funciona como título executivo extrajudicial, conferindo segurança jurídica e eficácia ao compromisso firmado entre o fornecedor e o órgão de defesa do consumidor. Esse dispositivo torna possível a fixação de penalidades de natureza coercitiva no caso de descumprimento dos termos pactuados.

Cláudia Lima Marques salienta que o TAC “oferece a possibilidade de o fornecedor reparar espontaneamente o dano e adequar suas práticas comerciais, evitando um processo sancionador mais rígido” (MARQUES, 2018). Essa medida é essencial para os órgãos de defesa do consumidor, pois permite garantir o cumprimento das normas consumeristas sem necessidade de sanções punitivas mais severas, desde que o infrator demonstre interesse em corrigir suas práticas.

Já o artigo 11 da norma estabelece que o descumprimento do TAC permite que o órgão público responsável ajuíze a execução das obrigações de fazer e não fazer, previstas no compromisso ajustado, tornando-o ainda mais eficaz. Bruno Miragem destaca que “a possibilidade de execução direta do TAC torna-o um instrumento dotado de alta eficácia, assegurando que os compromissos assumidos sejam efetivamente cumpridos” (MIRAGEM, 2019).

No contexto do Direito do Consumidor, o TAC é amplamente utilizado para regular práticas comerciais e adequar comportamentos de fornecedores à Lei. A Portaria SENACON nº 07/2016, quanto marco normativo que regulamenta os processos sancionatórios da Secretaria Nacional, traz em seu artigo 6º a possibilidade expressa de adequação das condutas dos fornecedores às normas consumeristas através de ajustamento de conduta.

NORMAS DE OUTRAS ESFERAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A possibilidade de o PAS em matéria consumerista se inspirar em normas de outras esferas do direito administrativo, como as adotadas por agências reguladoras e pelo



Banco Central, é um tema relevante na doutrina contemporânea. Essa integração que visa aprimoramento de procedimentos pode trazer benefícios em termos de eficiência, uniformidade e especialização técnica.

As agências reguladoras, por exemplo, possuem modelos de processos sancionador administrativo altamente especializados, adaptados às particularidades dos setores que regulam. Segundo Pereira (2010), “a adoção de modelos de agências reguladoras pode conferir ao PAS consumerista maior tecnicidade e eficiência, aproveitando as melhores práticas desenvolvidas em setores como energia, telecomunicações e saúde” (PEREIRA, 2010).

O Banco Central também oferece um modelo de PAS que valoriza a celeridade e a efetividade na aplicação de sanções, aspectos que podem ser incorporados ao PAS consumerista. Tal experiência do BCB na condução de processos administrativos sancionadores pode servir de referência para aprimorar o processo sancionador em direito do consumidor, especialmente no que tange à padronização de procedimentos e à utilização de recursos tecnológicos para agilizar os feitos.

MODELOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E DO BANCO CENTRAL NO PAS

As agências reguladoras, como a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), possuem procedimentos administrativos sancionadores que são exemplos, ao menos nos seus normativos, de eficiência e especialização. Esses modelos destacam-se por sua estrutura organizacional, recursos técnicos e autonomia decisória, em que pese parem dúvidas acerca da efetividade das sanções por parte das agências no Brasil.

Verzola (2014) enfatiza que “as agências reguladoras desenvolvem processos sancionadores que são rápidos, técnicos e baseados em normas claras, o que aumenta a previsibilidade e a confiança dos administrados nas decisões tomadas”



(VERZOLA, 2014, p. 134). A adoção de tais práticas pelo PAS consumerista pode contribuir para a melhoria da qualidade e da efetividade das sanções aplicadas.

O Banco Central, por sua vez, implementa um processo que prioriza a celeridade e a transparência, utilizando ferramentas tecnológicas para agilizar os processos e garantir a rastreabilidade das decisões. A utilização de plataformas digitais no PAS do Banco Central exemplifica como a tecnologia pode ser uma aliada na modernização e eficiência dos processos administrativos, além de estar fortemente vinculada a uma normativa concisa, clara e de imediata aplicação.

Quanto à cooperação entre diferentes órgãos públicos, tal fato ser revela essencial para a efetividade do PAS em matéria consumerista. No Brasil, a descentralização administrativa e a existência de múltiplos entes federados que atuam na defesa do consumidor geram desafios significativos em termos de coordenação e harmonização de ações.

Segundo Pereira (2010), “a falta de integração entre os Procons estaduais e municipais pode resultar em ações fragmentadas e redundantes, diminuindo a eficácia das sanções aplicadas e gerando insegurança jurídica para os consumidores e fornecedores” (PEREIRA, 2010, p. 175). A harmonização de procedimentos e a criação de um sistema nacional integrado de defesa do consumidor são propostas que visam superar esses desafios.

Além disso, a cooperação interinstitucional pode facilitar a troca de informações e a articulação de esforços conjuntos na fiscalização e aplicação de sanções. Maysa Verzola (2014) aponta que “a cooperação entre órgãos públicos é fundamental para a criação de um ambiente regulatório coeso e eficiente, onde as ações sancionadoras sejam complementares e não contraditórias” (VERZOLA, 2014, p. 189).



PRINCIPAIS QUESTIONAMENTOS JUDICIAIS SOBRE O PAS CONSUMIDOR

Um dos desafios mais significativos enfrentados pelo PAS em matéria consumerista é a crescente judicialização das sanções aplicadas pelos Procons em suas mais variadas esferas. A judicialização se refere ao aumento das contestações judiciais às decisões administrativas, o que pode comprometer a eficácia e a agilidade do processo sancionador.

Osório (2007) destaca que “a judicialização excessiva das sanções administrativas pode gerar insegurança jurídica e sobre carregar o Poder Judiciário, além de retardar a efetividade das medidas sancionadoras” (OSÓRIO, 2007, p. 256). Essa tendência reflete a desconfiança de alguns administrados quanto à imparcialidade e à eficácia das decisões dos Procons.

A falta de efetividade do PAS em matéria consumerista está relacionada não apenas à judicialização, mas também a outros fatores, como a insuficiência de recursos técnicos e humanos nos órgãos fiscalizadores, a burocracia excessiva e a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação das sanções aplicadas.

Gabriel (2018) argumenta que “para aumentar a efetividade do PAS consumerista, é necessário investir na capacitação dos agentes públicos, na modernização dos procedimentos administrativos e na implementação de sistemas de gestão que permitam o acompanhamento e a avaliação contínua das sanções” (GABRIEL, 2018, p. 230). A adoção de medidas que reduzam a burocracia e aumentem a transparência também são apontadas como essenciais para melhorar a percepção e a confiança na eficácia do PAS.

Tal tema, aqui lançado, será devidamente aprofundado em produto específico desta consultoria, servindo aqui de alerta da necessidade da observância estrita à principiologia e visões doutrinárias aqui expostas como via de homenagem à necessária efetividade dos processos administrativos sancionatórios no âmbito do Sistema Nacional do Consumidor, em especial da SENACON.



ANÁLISE DO DIREITO COMPARADO SOBRE O PAS EM MATÉRIA CONSUMERISTA

Os sistemas sancionadores dos países em análise compartilham alguns princípios comuns, mas divergem em questões procedimentais. Em todas as jurisdições, há uma forte ênfase na proporcionalidade e na prevenção de práticas abusivas, mas o grau de intervenção e a autonomia dos órgãos administrativos variam. Além disso, a maioria dos sistemas estrangeiros possui mecanismos de cooperação internacional, especialmente no âmbito europeu, onde as diretrizes da União Europeia uniformizam práticas e proteções.

ESTADOS UNIDOS: MODELO DE REGULAÇÃO PELA FEDERAL TRADE COMMISSION (FTC)

Nos Estados Unidos, o instrumento correspondente ao processo administrativo sancionador consumerista é gerido principalmente pela *Federal Trade Commission* (FTC), que é uma agência independente voltada à proteção dos consumidores e à promoção da concorrência.

A FTC adota um sistema em que a sanção administrativa é amplamente discutida e acordada em procedimentos de consent decrees, que são acordos extrajudiciais. Esse modelo é vantajoso por ser rápido e eficaz, mas pode apresentar limitações na transparência e na uniformidade das sanções. De acordo com Catherine R. Albiston, “o sistema sancionador da FTC é pragmático, priorizando soluções consensuais e a educação do mercado sobre as sanções punitivas” (ALBISTON, 2016, p. 88).

No entanto, as sanções da FTC são substancialmente elevadas em casos de reincidência, demonstrando que o modelo combina pragmatismo com rigor em situações de infração persistente.



UNIÃO EUROPEIA - PRINCÍPIOS E DIRETRIZES COMUNITÁRIAS

Na União Europeia, o processo administrativo sancionador em matéria de consumo é harmonizado por meio de diretrizes comunitárias, como a Diretiva 2005/29/CE, que estabelece normas sobre práticas comerciais desleais e sua fiscalização. A Comissão Europeia tem um papel coordenador, mas os países membros, como França e Alemanha, implementam suas próprias abordagens nacionais.

As normas da UE reforçam o princípio da proteção ao consumidor e incentivam a aplicação de sanções administrativas proporcionais e dissuasivas. Segundo Hans-Wolfgang Micklitz, “a harmonização entre os países da UE cria um padrão mínimo de proteção, mas permite que cada país adote sanções mais severas conforme sua realidade” (MICKLITZ, 2018, p. 132).

FRANÇA E ALEMANHA: ABORDAGENS DISTINTAS

Na França, o processo é gerido pela *Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes* (DGCCRF), que possui poderes de investigação e sanção. A DGCCRF enfatiza a transparência e a proteção do consumidor, aplicando multas proporcionais à gravidade da infração e ao impacto no consumidor.

Na Alemanha, a *Bundesnetzagentur* e outros órgãos descentralizados supervisionam as sanções administrativas, com um modelo mais voltado à autonomia dos estados federais. Esse sistema destaca-se pela eficiência e velocidade na aplicação das sanções, priorizando a resolução célere de disputas administrativas e evitando a judicialização excessiva.

REINO UNIDO: O MODELO DA COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA)

No Reino Unido, a *Competition and Markets Authority* (CMA) é responsável pela fiscalização do mercado e pela aplicação de sanções no âmbito do direito do



consumidor. A CMA adota um modelo que prioriza a correção de práticas abusivas, aplicando sanções financeiras em casos de violação reiterada.

Além disso, a CMA valoriza a cooperação com empresas, oferecendo a possibilidade de acordos e orientações para corrigir comportamentos inadequados antes de aplicar sanções punitivas. Esse modelo tem como objetivo educar os fornecedores e evitar práticas prejudiciais. Judith Freedman explica que “o modelo britânico busca equilibrar sanções rigorosas com a prevenção, utilizando a orientação como ferramenta primária de correção” (FREEDMAN, 2019, p. 74).

ARGENTINA

Na Argentina, a *Ley de Defensa del Consumidor* (Lei nº 24.240) estabelece a estrutura de sanções para práticas abusivas, com ênfase na proteção do consumidor. A Argentina adota um modelo que mescla sanções administrativas e mediações, aplicando multas proporcionais ao porte econômico do infrator e à gravidade da infração.

A peculiaridade do modelo argentino está na flexibilidade das sanções e na tentativa de harmonização com outras normas, como a defesa da concorrência. Segundo Eduardo Jiménez, “o sistema sancionador argentino busca uma aplicação flexível das normas, adaptando-se ao contexto econômico e social” (JIMÉNEZ, 2017, p. 92).

CHILE

No Chile, a *Ley del Consumidor* (Lei nº 19.496) confere à *Superintendencia de Industria y Comercio* (SERNAC) o papel de fiscalizador e sancionador. O SERNAC tem poderes para aplicar multas, suspender atividades e promover ações preventivas. Em 2018, uma reforma ampliou a autonomia do SERNAC, permitindo-lhe impor sanções mais severas e reforçando seu papel protetivo no mercado de consumo.



O modelo chileno é caracterizado pela transparência e pela rigidez das sanções, sendo considerado um dos mais avançados da América Latina em termos de proteção ao consumidor.

ENSINAMENTOS E POSSÍVEIS LIÇÕES PARA O SISTEMA BRASILEIRO

A análise comparativa evidencia que alguns países priorizam acordos e educação do mercado, enquanto outros apostam em sanções rigorosas e rápidas para assegurar o cumprimento das normas. No contexto brasileiro, os ensinamentos principais incluem:

- a) Educação e prevenção: o modelo dos EUA e do Reino Unido mostra que a educação e a prevenção podem reduzir infrações. A criação de um sistema de acordos pode complementar a atuação dos Procons no Brasil.
- b) Uniformidade e Cooperação: a experiência da União Europeia ressalta a importância de diretrizes unificadas e cooperação internacional, que poderiam ser adaptadas entre os entes federativos brasileiros para evitar duplicidade de sanções.
- c) Transparência e autonomia: modelos como os da Argentina e do Chile reforçam a importância de órgãos sancionadores transparentes e com maior autonomia, evitando a interferência excessiva e assegurando um sistema de sanções eficaz e legítimo.



CONCLUSÃO

Forte em tudo o quanto exposto, se denota o interesse doutrinário cada vez mais acentuado na temática aqui tratada. Se há algum tempo, o Direito Administrativo Sancionador e a análise detida acerca da regularidade do processo administrativo sancionador era restrita a determinados setores, hoje se debate com maior profundidade entre os doutrinadores os limites da atuação estatal.

Da principiologia exposta neste produto, se extrai a necessidade cada vez mais premente de estabelecimento de bases regulamentares sólidas e claras para a instauração de processos administrativos sancionadores. A aplicação de penalidade deve ser um fim precedido do mais amplo devido processo legal, com respeito às garantias constitucionalmente previstas, sob pena de macular a efetividade da sanção, e, com isso, a própria confiança do administrado.

Por tudo, se torna cada vez mais impositiva a evolução do tema sob a ótica consumerista, não somente no aspecto estritamente legal, mas principalmente quanto ao seu caráter orientador social, na esteira do preconizado pela legislação de regência do SNDC.



BIBLIOGRAFIA

ALBISTON, Catherine R. *Administrative Sanctions in the US*. New York: Oxford University Press, 2016.

ARAÚJO, Marcelo. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito Administrativo Sancionador e o Interesse Público*. São Paulo: Malheiros, 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CARMONA, Carlos Alberto; RIBEIRO, Renata S. *A Nova Improbidade Administrativa e seus Impactos no Processo Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CASSAGNE, Juan Carlos. *El Derecho Administrativo Sancionador en América Latina*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2017.

Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/1990, Brasil.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

FERNANDES, Rodrigo Pagani. *Direito Administrativo Sancionador*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo de. *O Direito Administrativo Sancionador*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.



FREEDMAN, Judith. *Regulation and Sanction in the UK Consumer Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

GABRIEL, Yasser Reis. *Sanções do Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2018.

JIMÉNEZ, Eduardo. *Derecho del Consumidor en la Argentina*. Buenos Aires: La Ley, 2017.

Ley de Defensa del Consumidor – Lei nº 24.240, Argentina.

Ley del Consumidor – Lei nº 19.496, Chile.

MARQUES, Cláudia Lima. *Direito do Consumidor: Teoria Geral e Princípios Fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARQUES, Cláudia Lima. *Manual de Direito do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MICKLITZ, Hans-Wolfgang. *Consumer Law and Policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.



PEREIRA, Flávia do Canto. *Proteção Administrativa do Consumidor – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a Ausência de Critérios Uniformes para Aplicação de Multas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso. *Direito do Consumidor e a Proteção contra Publicidade Enganosa e Abusiva*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. *Sanção no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Milão: Giuffrè, 1940.