

## **ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA DO PROCON: ANÁLISE DA PROPORCIONALIDADE E CRITÉRIOS DA MULTA APLICADA AOS FORNECEDORES**

**BERNAL**, Paula Lima do Nascimento<sup>1</sup>

**SOUZA**, Ieda Maria Berger<sup>2</sup>

### **RESUMO:**

A presente pesquisa tem como tema a atividade fiscalizatória do PROCON, órgão que integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que tem como missão proteger as relações de consumo das práticas ilícitas e abusivas dos fornecedores. O objetivo do presente estudo está em analisar o poder de polícia administrativo empregado pelo PROCON, uma vez que, verificando na jurisprudência, o mesmo pode acontecer de forma excessiva, não atendendo os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade e os critérios adotados pelo Código de Defesa do Consumidor e decreto lei 2.181, de 1997, que estabelece que as sanções sejam graduadas conforme a gravidade e a vantagem econômica de quem oferece o produto ou serviço.

**PALAVRAS-CHAVE:** PROCON, Multa, Poder de Polícia.

### **PROCON'S AUDITING ACTIVITY: ANALYSIS OF PROPORTIONALITY AND CRITERIA OF FINE APPLIED TO SUPPLIERS.**

### **ABSTRACT:**

The present investigation has as a subject the inspection activity of PROCON, an organ that integrates the National System of Consumer Protection whose mission is to protect the consumer relations from the suppliers illicit and abusive practices. The purpose of the present study is to analyze the administrative police power employed by PROCON since in the jurisprudence the same is given in excess, disregarding the constitutional principles of proportionality and reasonableness and the criteria adopted by the Code of Consumer Protection and decree law 2,181 of 1997, which establishes that sanctions are graduated according to the gravity and the economic advantage of who offers the product or service.

**KEYWORDS:** PROCON, Fine, Police Power.

## **1. INTRODUÇÃO**

A presente pesquisa científica versa sobre o poder de polícia do PROCON e tem como intuito analisar os critérios utilizados pelos agentes públicos para a aplicação das sanções quando diante de situações violadoras dos direitos dos consumidores.

Diante de tal tema, surgem algumas questões, tais como: o Órgão PROCON possui critérios para aplicação de penalidades administrativas por parte da defesa do consumidor? Ainda, qual a proporção para aplicação das multas?

O intuito desta pesquisa é verificar se os agentes estatutários, ao receber uma denúncia ou verificar alguma irregularidade, possuem parâmetros legais que legitimem suas ações na aplicação

<sup>1</sup> Estudante do Curso de Direito da FAG – Centro Universitário Fundação Assis Gurgacz. E-mail: paulabernal691@gmail.com.

<sup>2</sup> Advogada (OAB/PR 46.695) no escritório Berger Souza Advocacia e Docente do ensino superior junto ao Centro Universitário Assis Gurgacz, E-mail: iedasouza@msn.com

de uma sanção, ou seja, se a técnica utilizada por eles para sopesar as penalidades que podem ser aplicadas ao caso não viola direitos e garantias dos fornecedores.

Utilizando-se de seu poder discricionário e verificando certas necessidades da vida em sociedade, o Estado proporcionou o poder de polícia a alguns órgãos, no caso em tela, o PROCON, para garantir o bem-estar da coletividade. Portanto, este órgão representa os interesses da sociedade e através de sua atuação o cidadão, representado pelos agentes públicos da máquina estatal, pode ver seus direitos garantidos.

O PROCON, por meio da polícia administrativa, é responsável por acompanhar e fiscalizar as relações de consumo de serviços e produtos no Brasil em casos de descumprimento do CDC (Código de Defesa do Consumidor). Havendo caso positivo de irregularidade, o órgão em destaque poderá aplicar sanções aos que violarem seus preceitos.

A polícia administrativa deve conter atos idôneos para efetuar as fiscalizações, respeitando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Já as partes devem esmerar-se de lealdade com atos de confiança, boa-fé, eivados de segurança jurídica. Sendo assim, o presente estudo se mostra de grande relevância social. (Oliveira, 2018)

A presente pesquisa tem como intuito verificar se os agentes do PROCON, através do poder de polícia conferido ao órgão, cometem atos que descumprem os critérios adotados pela legislação, visto que estes atos devem ser pautados pela discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, bem como, se essa atuação está de acordo com a Supremacia do Interesse Público, compreendendo o parâmetro de proporcionalidade para as penalizações aplicadas às empresas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO/DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DO PROCON À LUZ DO DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO**

#### **2.1.1 A origem do direito do consumidor**

A necessidade de tutela específica dos consumidores por parte do sistema jurídico foi evidenciada através das mudanças econômicas ocorridas ao longo dos tempos. A ascensão tecnológica e industrial e o conseqüente avanço econômico que elas proporcionaram tornavam as

relações de consumo mais complexas, colocando o consumidor em posição de vulnerabilidade frente aos interesses de lucro dos patrões (SOUZA, 2017).

A Resolução n.º 39/248, da ONU, trata com efeito da necessidade de proteção dos consumidores, em razão da situação de maior vulnerabilidade nas relações com os fornecedores. Tais estipulações tiveram reflexo na atual Constituição, que passa a tratar da defesa do consumidor como princípio de proteção do mercado, pois este é feito não só de capital e fornecedor, que produzem a matéria/produto, mas também do consumidor, que escolhe o produto no mercado (BRITO e SANTOS, 2009). Assim, percebe-se que os direitos dos consumidores estão intrinsecamente ligados aos direitos humanos e aos direitos positivados na Constituição Federal de 1988.

Antes mesmo dessa proteção do consumidor ligada à proteção do mercado, prevista na CF, no ano de 1976, já havia sido instituído, pelo Governo do Estado de São Paulo, o primeiro órgão público de proteção ao consumidor que recebeu o nome de Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, mais conhecido como PROCON (Programa de Proteção e defesa do Consumidor). A missão deste órgão do Poder executivo estava em proteger a classe consumidora de prática ilícita e abusiva dos particulares (PROCON-PR, 2019).

Doze anos após a criação do Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor no estado de São Paulo, em 1988, iniciou-se uma movimentação em diversos estados do Brasil para que os direitos dos consumidores fossem incluídos na nova constituição. (PROCON- SP, 2011).

Nesse contexto, foi com o advento da Constituição Federal de 1988 que ocorreu a positivação da proteção ao consumidor brasileiro. A nova Carta Magna, em seu art. 5º, inciso XXXII, ao disciplinar sobre os Direitos e Garantias Fundamentais, determinou que fosse função do Estado a promoção, na forma da lei, da defesa do consumidor (SOUZA, 2017).

A partir do mandamento constitucional de proteção ao consumidor, foram se multiplicando órgãos de defesa por todo território Brasileiro e, com a criação de um código de defesa do consumidor, houve um aumento da conscientização social e do exercício das pessoas sobre seus direitos nas relações de consumo. (PROCON- SP, 2011).

### 2.1.1 A legitimação da atuação do PROCON

O surgimento de um órgão de proteção à defesa do consumidor reflete a necessidade social de apoio a essa classe de cidadãos e, como toda entidade que age em nome público, deve respeitar os princípios orientadores da administração pública (VIEIRA, 2017).

No ano de 1967, o Decreto-Lei de número 200 dividiu a Administração Pública em direta e indireta, legitimando a administração (MELLO, 2013)

Dispõe o artigo 4º do referido decreto que:

A Administração Federal compreende:

I-A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II-A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações públicas.

Nesse sentido, o PROCON constitui-se como um órgão da administração indireta, consubstanciado na forma de autarquia, que se ocupa em propiciar especialidade, agilidade e facilidade ao atendimento das demandas consumeristas, possuindo diversas peculiaridades que permitem sua autonomia em diversos aspectos (SILVA, 2018).

Levando em consideração esses aspectos, o artigo 37º, da Constituição Federal, dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Nunes (2018, p.35) transmite em sua obra que “o princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos horizontes do sistema jurídico e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam”.

Segundo Meirelles (2016), para que haja uma ordem jurídica com legalidade, além de atuar conforme a legislação, os princípios também deverão ser observados.

O órgão de Programa de Proteção e defesa do Consumidor, PROCON, está protegido pelo Direito Administrativo que em seu artigo 1º dispõe que:

Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração (BRASIL, 1999).

Na opinião de Mello (2013), a importância do procedimento administrativo se dá por ser um meio de controlar o processo na formação de decisões do Estado, sendo de um recurso primordial a partir da diversidade e interferência do poder estatal sobre a sociedade.

Em virtude dos fatos mencionados, verifica-se que o PROCON é um órgão fiscalizador, com regimento administrativo, com o objetivo de atender as necessidades dos consumidores, sendo que este órgão, integrante da administração pública, deve obedecer aos ditames desta.

## 2.2 O PODER DE POLÍCIA E O PROCON

### 2.2.1 O poder de polícia do Estado

A expressão “poder de polícia” traz consigo a evocação de uma época pretérita, a do “Estado de Polícia”, que precedeu ao Estado de Direito. Ainda, expressa a suposição de prerrogativas dantes existentes ao “príncipe” e que se faz comunicar inadvertidamente ao Poder Executivo. Em suma: raciocina-se como se existisse uma “natural” titularidade de poderes em prol da administração e como se dela emanasse intrinsecamente, fruto de um abstrato “poder de polícia” (MELLO, 2013).

Além de atuar efetivando o Princípio da Supremacia dos Interesses, o Estado também deve primar pela discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade de seus atos (MELLO, 2013).

Para distinguir os princípios da administração, o doutrinador Meirelles conceitua, em sua obra, que o princípio da Discricionariedade se trata da liberdade da Administração em escolher se executará o poder de polícia e se o mesmo irá aplicar as sanções para proteção da coletividade, a fim de alcançar uma determinada finalidade (MEIRELLES, 2016).

Por sua vez, a autoexecutoriedade é definida pelo autor como a possibilidade de a Administração decidir livremente sobre a execução direta de sua decisão através de seus próprios meios, sem qualquer intervenção por parte do Estado (MEIRELLES, 2016).

Ainda quanto a esse princípio, Oliveira (2018) nos traz, em sua obra, que há divergência doutrinária sobre a necessidade de previsão legal para reconhecer a autoexecutoriedade administrativa, sendo que há dois entendimentos: o majoritário e o minoritário.

O majoritário, adotado pelos doutrinadores Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello, José dos Santos Carvalho Filho, Marçal Justen Filho e Diógenes Gasparini, no qual a autoexecutoriedade administrativa depende de expressa previsão legal ou do caráter emergencial da situação concreta, e o entendimento minoritário, acerca do reconhecimento da autoexecutoriedade administrativa, adotado por parte da doutrina, como Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Hely Lopes Meirelles, que considera que a autoexecutoriedade é a regra, sendo que esta só pode ser afastada diante de expressa vedação legal (OLIVEIRA 2018).

O Estado deve ainda primar pelo princípio da Coercibilidade. Segundo o doutrinador Meirelles (2016), tal princípio é a coação exigente de parâmetros adotada pela Administração, sendo qualidade para a imposição do instituto poder de polícia.

Sendo assim, a atuação do Estado, através dos atos da administração pública, também está em limitar ou disciplinar o direito. Com o poder de polícia, o Estado passa de mero garantidor para efetivador de direitos e interesses sociais. Nas palavras de Mello (2013, p.502), “Tal mudança na maneira de encarar o papel do Estado resultou em enorme expansão de suas intervenções nas esferas de liberdade e propriedade dos indivíduos, as quais são de bem ver ficarão expostas a uma cópia fantástica de limitações e de ingerências desconhecidas”.

O poder de polícia está conceituado no artigo 78, do Código Tributário Brasileiro:

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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

O instituto do Poder de Polícia está dividido em dois campos, a polícia judiciária que tem como objetivo a punição e a polícia administrativa, que tem como principal objetivo, a prevenção. Oliveira (2018) concreta as distinções fazendo as seguintes diferenciações, sendo que a polícia administrativa se consome em si mesma, versa sobre atividades, bens e direitos dos indivíduos, e a polícia judiciária faz a organização, com objetivo da funcionalidade criminal, versando sobre os indivíduos que cometem algum ilícito penal.

Preconiza Carvalho Filho (2018) que, compete ao ente federativo, ao qual a Constituição Federal conferiu o poder de regular a matéria, a competência para exercer o poder de polícia.

Segundo Meirelles (2016), o poder de polícia da administração atualmente é muito amplo, abrangendo a proteção à moral e aos bons costumes, o controle de publicações, a preservação da

saúde pública, a segurança das construções, dos transportes e da via viária, até a segurança nacional em particular.

Oliveira (2018, p.319) faz uma crítica quanto ao conceito do poder de polícia:

[...] a amplitude do conceito do poder de polícia faz com que essa função administrativa não se destaque das demais atividades realizadas pelo Estado. Vale dizer: o Estado sempre deve buscar o bem-estar social e todas as funções administrativas, inclusive o denominado poder de polícia visa, em última análise, a aplicação da lei. Ademais, o termo “polícia” denota certo caráter autoritário, pois remete ao pretérito Estado de Polícia, quando as normas eram ditadas pelo monarca, substituído pelo atual Estado de Direito que remete à criação de normas jurídicas ao Legislativo.

Ainda, a doutrina clássica defende que o poder de polícia é um instituto de poder negativo, visto que quem detém esta atividade de poder acaba por coibir os particulares. (CARVALHO, 2017).

O Supremo Tribunal Federal (STF) interpretou a expressão do “poder de polícia” dando um sentido menos literal, pois, tal expressão, não quer dizer apenas coerção, mas sim que há fiscalização para garantir o bom funcionamento do Estado, entendendo que o simples fato de existir um órgão de setor estruturado e em funcionamento para que haja a fiscalização, viabiliza a mesma (SABBAG, 2016).

#### 2.2.2 Da atividade fiscalizatória: o poder de polícia do PROCON

Segundo Vieira (2017), os PROCONS surgiram legalmente para atuação em contraste com as práticas infratoras, podendo aplicar sanções para tutelar direito consumerista. São concebidos como entidades ou órgãos estaduais e municipais de proteção ao consumidor, criados no âmbito das respectivas legislações competentes para fiscalizar as condutas infratoras e aplicar penalidades administrativas correspondentes.

Com o advento de uma sociedade de consumo em massa, houve a necessidade de uma nova formatação do Direito para que todos os consumidores se sentissem protegidos e seguros nas suas relações de consumo (BRITO e SANTOS, 2009).

É de fundamental importância que os consumidores vulneráveis e hipossuficientes se sintam protegidos nas suas relações de consumo. Neste sentido, dispõe Marinoni (2010, p.02) que “O cidadão precisa ter segurança de que o Estado e os terceiros se comportarão de acordo com o direito e de que os órgãos incumbidos de aplicá-lo o farão valer quando desrespeitado”.

Com relação à atuação do PROCON, enquanto órgão público de um Estado de Direito, e o intuito de propiciar maior segurança jurídica à população, preconiza Marinoni que (2010, p. 01) “A doutrina considera a segurança jurídica como expressão do Estado de Direito, conferindo àquela a condição de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito”.

Portanto, a segurança jurídica é essencial ao Estado de Direito, de forma que, garantir a obediência ao ordenamento jurídico e garantir à população que seus direitos não serão violados, é de fundamental importância para a sociedade (BRITO e SANTOS, 2009).

O Estado de São Paulo dispõe da Portaria Normativa nº 45, de 12/05/2015, que discorre sobre o processo administrativo sancionatório no âmbito da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON-SP. Em seu artigo 2º, preconiza que havendo indícios de práticas que infrinjam o código de defesa do Consumidor, será lavrado auto de infração e instaurado o processo administrativo. Depois de instaurado o processo administrativo e verificada a infração, é imposta uma multa ao fornecedor que descumprir a legislação.

Em âmbito nacional, o decreto federal 7.738 de 2012, normatiza a atividade fiscalizatória dos PROCON's e ordena que, no caso de práticas que infrinjam ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), deverá ser instaurado um processo administrativo que obedecerá a seguinte ordem: Ato por escrito da autoridade competente, lavratura de auto de infração, reclamação (mediante reclamação do interessado ou por iniciativa da própria autoridade competente), notificação ao infrator, fixando o prazo de dez dias, a contar da data de seu recebimento, para apresentar defesa.

Ainda, o mesmo decreto em seu artigo 49º, preconiza que das decisões caberá recurso no prazo de dez dias, e, após esse prazo, por fim a decisão definitiva.

É indiscutível que para ser lavrado um auto de infração, os agentes atuantes deverão verificar se a prática delituosa está ou não em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes, ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO, conforme ordena o artigo 12º, IX. Tal decreto ajusta-se com o pensamento do doutrinador Brito e Santos (2009), o qual preconiza que em uma sociedade de consumo em massa, quanto mais normas técnicas, maior será o grau de segurança para os consumidores.

### 2.2.3 Os limites do poder de polícia

O poder de polícia é um ato exercido por meio da Administração Pública para proteger e limitar a utilização e posse de bens, bem como atividades e direitos individuais, da coletividade e do Estado (MEIRELLES, 2016).

Estes atos, em virtude do poder de polícia, podem se dar em excesso. Para Mello (2013, p.859), podem se apresentar de duas formas: “a) a intensidade da medida é maior que a necessária para a compulsão do obrigado; b) a extensão da medida é maior que a necessária para a obtenção dos resultados lícitamente perseguíveis”.

Segue abaixo Ementa de Julgamento no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, a qual deu provimento ao Recurso Especial, considerando abuso de poder por parte do PROCON, na aplicação de multa à empresa privada.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.421.868 - SC (2013/0394258-4) RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA RECORRENTE: ESTADO DE SANTA CATARINA PROCURADOR: ROGÉRIO DE LUCA E OUTRO (S) RECORRIDO: LOJAS RENNER S/A ADVOGADOS: JÚLIO CESAR GOULART LANES E OUTRO (S) CAROLINE DE OLIVEIRA KNABBEN DECISÃO [...] PROCON. RECLAMAÇÃO EFETUADA POR CONSUMIDOR. CONTRATO DE CARTÃO DE CRÉDITO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO POR MEIO DO QUAL O ÓRGÃO DE DEFESA CONSUMERISTA DETERMINOU A REVISÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E MODIFICOU OS ENCARGOS DA MORA, SEM A CONCORDÂNCIA DA EMPRESA RECLAMADA, QUE SOFREU MULTA POR DESCUMPRIR AS ALTERAÇÕES QUE LHE FORAM IMPOSTAS. **ILEGALIDADE MANIFESTA DA ATUAÇÃO DO PROCON. ABUSO DO PODER DE POLÍCIA. RECURSO PROVIDO PARA JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO E DECLARAR NULA A SANÇÃO.** 1. O Procon não tem legitimidade para impor penalidade administrativa em virtude do descumprimento de obrigação de natureza individual inter partes. A solução de litígio com a obrigatoriedade de submissão de um dos litigantes à decisão que favorece a outra parte é prerrogativa da jurisdição, cujo exercício incumbe exclusivamente ao Poder Judiciário. [...] Nas razões do recurso especial, a parte recorrente aponta violação aos arts. 39, V e 51, IV, do CDC. Sustenta que deve subsistir a multa aplicada pelo Procon, no patamar de R\$ 18.800,00 (dezoito mil e oitocentos reais), pois está plenamente demonstrada a infração praticada pelo recorrido. É o relatório. No presente caso, o recurso especial não impugnou fundamentos basilares que amparam o acórdão recorrido, quais sejam: a) o caso concreto não configura exercício do poder de polícia; b) o Procon não tem competência para aplicar multa relacionada a litígio envolvendo o descumprimento de obrigação inter partes.[...]

(STJ - REsp: 1421868 SC 2013/0394258-4, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Publicação: DJ 09/03/2015) (grifo nosso)

Aos particulares também deverá ser respeitado o princípio do contraditório e da ampla defesa, conforme ordenado pela Constituição Federal em seu artigo 5º LIV “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” e LV “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. (BRASIL, 1988).

## 2.3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

O princípio da proporcionalidade e razoabilidade encontra-se implicitamente previsto na Constituição Federal de 1988, mas está expressamente posto no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, que preconiza que os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, deverão ser estimados pela administração pública.

As penalidades deverão obedecer ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade, equilibrando as sanções aplicadas. Acerca do referido princípio, Meirelles (2016, p. 99) dispõe: “[...] pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”.

A lei 8078/90, no artigo 57º, destaca 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 e, em seu parágrafo único, traz à baila que “A multa será em montante não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir), ou índice equivalente que venha a substituí-lo” (BRASIL, 1990)

Em sua obra, Mello (2013) faz uma crítica quanto a este princípio da proporcionalidade, pois embora o referido artigo acima estabeleça que as sanções sejam graduadas conforme a gravidade, há vantagem econômica de quem oferece o produto ou serviço. O autor ressalta que o parágrafo único do referido artigo traz extremidades de valores, absurdamente distante entre si, assim, não oferecendo nenhuma razoável identificação da sanção imposta.

Sobretudo no caso da utilização de meios opressivos, que, bem por isso, interferem efetivamente com a liberdade individual, é preciso que a Administração se comporte com extrema cautela, nunca se servindo de meios mais eficientes que os necessários à obtenção do resultado

pretendido pela lei, sob pena de vício jurídico que acarretará responsabilidade da Administração. Importa que haja proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade legal a ser atingida (MELLO, 2013)

Neste sentido, segue abaixo ementa a respeito do recurso de apelação em que são partes a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor PROCON e Nestlé Brasil Ltda., em que o órgão instaurou multa de R\$ 2.607.160,00, diante da discussão se os ovos de páscoa dispunham símbolos do INMETRO e da restrição de idade (0 a 3 anos). O tribunal de Justiça do Estado de São Paulo diminui a mesma para R\$ 260.716,00, com o entendimento de que a gravidade da infração não foi apresentada em alto grau – inexistência de notícia sobre acidente de consumo e que vantagem auferida e condição econômica do fornecedor por si só, não fundamentavam a grande monta financeira.

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.128.699 - SP (2017/0159681-1) RELATOR: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES AGRAVANTE: FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR PROCON PROCURADOR: PASQUAL TOTARO E OUTRO (S) - SP099821 AGRAVADO: NESTLÉ BRASIL LTDA ADVOGADOS: CRISTIANO RODRIGO DEL DEBBIO - SP173605 LÚCIA ANCONA LOPEZ DE MAGALHÃES DIAS E OUTRO (S) - SP209216 PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 1.022, DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. MULTA IMPOSTA PELO PROCON. PROPORCIONALIDADE. CRITÉRIOS DE ARBITRAMENTO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONHECIDO PARA CONHECER PARCIALMENTE E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. DECISÃO FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON-SP [...] Ação anulatória de auto de infração e imposição de multa. Direito do consumidor. Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon. Sanção de natureza administrativa. Art. 57 do CDC e Portarias nº 26/2006 e 33/2009 do Procon. Comercialização de ovos de páscoa com alusão a brinquedo em seu conteúdo. Discussão quanto à clareza, precisão e ostensividade das informações na embalagem do produto. Sentença de improcedência - manutenção da autuação e da multa de R\$ 2.607.160,00. O invólucro do brinquedo acondicionado no ovo dispunha dos símbolos de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO e da restrição de idade (0 a 3 anos). [...] Nos termos dos princípios acima aludidos, do artigo 57 do CDC e demais regras do sistema consumerista e, por fim, das peculiaridades do caso trazidas e comprovadas, determina-se sua redução para R\$ 260.716,00 [...] Embora se reconheça a discricionariedade que envolve a atividade punitiva administrativa, o próprio artigo 57 encurtou a subjetividade da fixação (STJ, AgRg no REsp 1261824/SP), mediante a colocação de critérios para a graduação: a) gravidade da infração; b) vantagem auferida e c) condição econômica do fornecedor. Gravidade da infração não apresentada em alto grau - inexistência de notícia sobre acidente de consumo. [...] Sustenta ainda que a multa originariamente aplicada pelo PROCON teria observado corretamente todos os parâmetros legais e, por conseguinte, a Corte local não poderia reduzir o valor inicialmente arbitrado. Apresentadas as [...] sobreveio juízo negativo de admissibilidade fundado: a) na inexistência de negativa de prestação jurisdicional, porquanto o Tribunal a quo decidiu de forma clara e conforme sua convicção com base nos elementos de prova que entendeu pertinentes; b) na ausência de demonstração de violação aos artigos de lei arrolados; e c) [...] "Em conclusão, a multa deve ser revista. Com base, então, nos parâmetros estabelecidos no artigo 57 do CDC, já explicitados acima, numa

subsunção para a hipótese dos autos, a redução do valor é a medida mais adequada. Primeiramente, a gravidade da infração não se apresentou em alto grau. Não há notícia, como já frisado, de reclamações por parte de consumidor, nem acidente de consumo. [...]

(STJ - AREsp: 1128699 SP 2017/0159681-1, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 16/08/2017)

O Decreto n. 7.738, de 28 de maio de 2012, em seu artigo 50º, dispõe sobre os recursos que poderão ser impostos no caso de insatisfação da sanção aplicada, “Quando o processo tramitar no âmbito do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, o julgamento do feito será de responsabilidade do Diretor daquele órgão, cabendo recurso ao titular da Secretaria Nacional do Consumidor, no prazo de dez dias, contado da data da intimação da decisão, como segunda e última instância recursal”.

Consoante com o princípio e o artigo 50º do Decreto n. 7.738, de 28 de maio de 2012, segue abaixo julgamento pautado nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, analisemos:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROCON MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO FISCALIZADOR. VALOR DA MULTA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO DESPROVIDO. 1) A atividade administrativa do PROCON, em qualquer esfera da Federação, é balizada pelo resguardo dos direitos previstos no código consumerista, competindo-lhe a aplicação de multa em hipótese de lesão de caráter individual ou coletiva. 2) No que concerne à quantia arbitrada a título de penalidade administrativa, o entendimento firmado no C. STJ aduz que os órgãos de defesa do consumidor possuem a atribuição legal de aplicar multas aos fornecedores de produtos ou serviços sempre que houver infração às normas consumeristas, observada a proporcionalidade, mediante ponderação sobre a gravidade da infração, vantagem auferida e condição econômica do fornecedor [...]. 3) In casu, ponderando a conduta praticada pela apelante, considero que o órgão municipal de proteção ao consumidor fixou a reprimenda em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Precedentes do TJES. 4) Recurso desprovido. ACORDA a Egrégia Segunda Câmara Cível, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade de votos, negar provimento ao recurso. Vitória, 30 de maio de 2017. DESEMBARGADOR PRESIDENTE/RELATOR

(TJ-ES - APL: 00292972120148080048, Relator: JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Data de Julgamento: 30/05/2017, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/06/2017)

Portanto, de acordo com o doutrinador Meirelles (2016), por atributo da coercibilidade o poder de polícia deve ser utilizado como instrumento de coação quando não houver outro meio para auferir o mesmo propósito de defesa do consumidor dentro da proporcionalidade, ou seja, o excesso tornará o ato administrativo não válido, devendo assim ensejar ações civis e criminais para reparação de dano e punição dos culpados.

## 2.4 DOS CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES AOS FORNECEDORES

O órgão PROCON tem competência para regulamentar e fiscalizar as relações de consumo, sendo um mecanismo de fundamental importância para o Poder Judiciário, tendo como fundamental objetivo solucionar conflitos de maneira mais rápida e gratuita (VIEIRA, 2017).

O artigo 56 do Código de Defesa do consumidor dispõe as sanções que poderão ser impostas na presença de irregularidades:

As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas: I – multa; II - apreensão do produto; III - inutilização do produto; IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente; V - proibição de fabricação do produto; VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço; VII - suspensão temporária de atividade; VIII - revogação de concessão ou permissão de uso; IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; XI - intervenção administrativa; XII - imposição de contrapropaganda.

O autor Miragem (2014) faz a divisão das sanções, sendo três: objetiva, subjetiva e pecuniária. As objetivas protegem relação aos prejuízos pelo uso de produtos e serviços. As sanções subjetivas serão empregadas em casos de reincidência do fornecedor. Por último, mas não menos importante, as pecuniárias, que determinam o pagamento em forma de multa

Dispõe o parágrafo 1º do art. 18, do Decreto 2.181/1997, que para as práticas infrativas, no que tange às relações de consumo, contribuindo por ação ou omissão, der causa à prática infratora, concorrer para a prática ou dela se beneficiar, haverá punição (VIEIRA, 2017).

Desse ponto se extrai o critério para aplicação da sanção, se houver reincidência será aplicada uma sanção subjetiva que, conforme veremos, o decreto 2181/97 em seu artigo 26, I, será uma circunstância agravante que ocasionará a aplicação de multa.

Os doutrinadores Benjamin, Massa e Marques (2017), informam que a penalidade mais imposta pelo PROCON é a de multa.

O órgão de defesa do consumidor PROCON exerce uma polícia de controle administrativo, aplicando aos infratores diversas sanções, regulamentadas pelo artigo 56 do código do consumidor e normalizadas pelo decreto 2181/1997. No meio das sanções aplicadas, faz-se presente a multa, apreensão do produto, a cassação do registro do produto no órgão competente, entre outras.

Além do critério para aplicação supracitado, a multa será aplicada de acordo com a intensidade, a vantagem e a condição econômica do fornecedor; assim dispõe o artigo 57 do código de defesa do consumidor. O que se questiona é a proporcionalidade empregada no qual os PROCONS empregam a multa, causadas por um consumidor somente. "Não se adentra, aqui, no mérito das multas aplicadas em decorrência do poder fiscalizatório do órgão, tampouco se questiona tal atribuição e importância, frisa-se a explanação abarca somente as reclamações de consumidores individuais" (SOUZA, 2017, p. 44).

Com base no artigo 44 do CDC, alguns órgãos do PROCON divulgam anualmente uma relação de estabelecimentos comerciais que não respeitam os direitos dos consumidores. Segundo Benjamin, Marques e Bessa (2017, p. 477), "essa relação é conhecida como cadastro de maus fornecedores e deve indicar a existência de reclamações fundamentadas, bem como "se a reclamação foi atendida ou não pelo fornecedor", sendo que esta também é uma força de sanção aplicada a ele.

De acordo com Louzada (2013), há casos em que o PROCON, diante da legislação municipal ou estadual, se afasta dos princípios da legalidade, isonomia, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, adotando um poder de polícia maior que o discricionário, envolvendo-se em temas que podem estar separados da intenção do CDC, desvirtuando da premissa em tutelar o consumidor e harmonizar as relações de consumo, ocasionando incongruências na alçada fiscalizatória do PROCON, uma vez que a arbitrariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade estão contidas no seu poder de polícia.

Empregando o poder de polícia para aplicação de sanção, gera repulsa entre os fornecedores e os consumidores, inibindo uma composição harmoniosa, disseminando um conflito entre ambas as partes. O doutrinador Vieira (2017) aponta que o mesmo deve ser empregado somente em situações em que não há outro meio de resolver o conflito.

Neste contexto, utiliza com medida a multa, devendo sempre observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade da cobrança (SOUZA, 2017).

#### 2.4.1 Da aplicação da multa

A legislação brasileira confere em lei a possibilidade de que a Administração pública aplique multas aos agentes que cometerem atos contrários às normas administrativas (MELLO, 2013).

O Decreto nº 2.181/97 atribuiu aos órgãos de defesa do consumidor certas prerrogativas para o exercício do poder de polícia com o fito de promover a defesa do consumidor.

O artigo 18º, do referido Decreto, prevê a aplicação da pena de multa aos fornecedores que efetuarem uma infração que desrespeite o código do consumidor como forma de sanção, isto é possível em virtude do poder de polícia, no qual o órgão poderá penalizar sem opor uma demanda judicial (BRASIL, 1997).

Por sua vez, o artigo 28º assevera que “a pena de multa será fixada considerando-se a gravidade da prática infracional, a extensão do dano causado aos consumidores, a vantagem auferida com o ato infrativo e a condição econômica do infrator [...]”

Ainda, traz em seu texto que as penas poderão ser atenuadas e agravadas, sendo hipóteses que atenuam a sanção: o fato da prática infracional não haver existido para o alcance do fato; ser ela a primeira prática infrativa do agente, ou, ainda, que o infringente tenha empregado atitudes que possam minimizar ou reparar os danos causados (Brasil, 1997, decreto 2.181, artigo 25º, incisos I, II e III).

As condições que podem agravar a pena estão contidas no artigo 25º, do mesmo decreto:

I - ser o infrator reincidente; II - ter o infrator, comprovadamente, cometido a prática infrativa para obter vantagens indevidas; III - trazer a prática infrativa consequências danosas à saúde ou à segurança do consumidor; IV - deixar o infrator, tendo conhecimento do ato lesivo, de tomar as providências para evitar ou mitigar suas consequências; V - ter o infrator agido com dolo; VI - ocasionar a prática infrativa dano coletivo ou ter caráter repetitivo; VII - ter a prática infrativa ocorrido em detrimento de menor de dezoito ou maior de sessenta anos ou de pessoas portadoras de deficiência física, mental ou sensorial, interdadas ou não; VIII - dissimular-se a natureza ilícita do ato ou atividade; IX - ser a conduta infrativa praticada aproveitando-se o infrator de grave crise econômica ou da condição cultural, social ou econômica da vítima, ou, ainda, por ocasião de calamidade.

Diante dos critérios estabelecidos em lei, para sanar as dúvidas dos fornecedores e consumidores, o PROCON do Estado de São Paulo publicou a portaria 26 de 2006, revogada pela portaria 45 de 12 de maio de 2015, a qual traz uma fórmula com critérios adotados para a aplicação da dosimetria das penas pecuniárias. Tal portaria é exemplo para os demais órgãos do país (PINHEIRO, 2015).

A dosimetria da multa será fixada considerando a gravidade da prática infracional, a extensão do dano e a vantagem auferida. Para chegar a um valor real e justo, com a intenção de modernizar e simplificar a instituição de defesa do consumidor do Estado do Paraná, mediante a portaria nº 05 de 2017, o PROCON do Estado também determinou critérios para aplicação da multa (PROCON-PR, 2019).

Duas fórmulas de cálculo e descrição das mesmas seguem abaixo. A primeira destinada a apurar o processo administrativo por ato de ofício, que conforme assevera o artigo 2º da mesma portaria, é aquele destinado a verificar direitos difusos e coletivos dos consumidores, e a segunda, aplicável ao processo individual, que conforme dispõe o artigo 3º, para infrações a direitos individuais dos consumidores (BRASIL, portaria 05, 2017).

**Fórmula aplicável a Processo Administrativo instaurado por Ato de Ofício:**

$VM = (MM \times IG \times SE \times VA) \times (AT) \times (AG) \times (REI)$

**Fórmula aplicável a Processo Administrativo Individual:**

$VM = (MM \times IG \times SE \times VA) \times (AT) \times (AG) \times (REI) \times (NP)$

**DESCRIÇÃO DA FÓRMULA:**

**VM** = Valor da Multa

**MM**= Valor mínimo da multa1 = R\$ 619,82 ou seu valor atualizado, conforme Portaria Procon/PR nº 03/2011, disponível para consulta no sítio eletrônico do Procon/PR.

**IG**= Índice de Gravidade da(s) Infração (ões) [...]

**SE** = Situação Econômica da Empresa [...]

**VA** = Vantagem Auferida [...]

**AT** = Atenuantes [...]

**AG** = Agravantes [...]

**REI** = Reincidência [...]

**NP** = Número de Processos – Quantidade de Processos Individuais reunidos no mesmo procedimento.

(PROCON- PR, 2019)

Caso o fornecedor se sinta lesado, o decreto n. 7.738, de 28 de maio de 2012, em seu artigo 50º, dispõe sobre os recursos que poderão ser impostos no caso de insatisfação da sanção aplicada, “Quando o processo tramitar no âmbito do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, o julgamento do feito será de responsabilidade do Diretor daquele órgão, cabendo recurso ao titular da Secretaria Nacional do Consumidor, no prazo de dez dias, contado da data da intimação da decisão, como segunda e última instância recursal”.

O valor arrecadado em função da multa aplicada será revertido para o Fundo pertinente à pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção, gerido pelo respectivo Conselho Gestor. Já as arrecadadas pela União e órgãos federais, reverterão para o Fundo de Direitos Difusos geridos pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – CFDD, conforme dispõe o artigo 29 do decreto lei nº 2.181/1997.

Verificado que o fornecedor não efetuou o pagamento da multa, a empresa será inscrita na dívida ativa, conforme dispõem o 55 do decreto lei nº 2.181, de 1997, “Não sendo recolhido o valor da multa, em trinta dias, será o débito inscrito em dívida ativa do órgão que houver aplicado a sanção, para subsequente cobrança executiva”

Conforme verificado nas jurisprudências acima demonstradas, muito se tem discutido acerca da técnica do PROCON ao lavrar um auto de infração e instaurar um processo administrativo e, não acatando a defesa, instituir multa, muitas destas desproporcionais ao valor instituído em lei. No dizer de Vieira (2017, p. 01) “os fornecedores que são alvos da fiscalização, e em alguns casos, da punição por condutas que ferem o direito do consumidor, não têm conhecimento dos limites que os Órgãos de Proteção ao Consumidor podem agir para defender os direitos do consumidor”.

Porém, ao efetuar a aplicação da multa, o PROCON não pretende efetuar a restituição ao consumidor e sim, tem como principal objetivo, a prevenção, para que o fornecedor não volte a praticar a infração (BENJAMIN, MARQUES E BESSA, 2018).

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em virtude dos fatos mencionados, entende-se que o PROCON é um órgão do poder executivo, ao qual o Estado proporcionou, por meio do poder de polícia, a aplicação de sanções aos particulares que venham a descumprir os direitos dos consumidores e da coletividade, visto que há consumidores que são hipossuficientes e vulneráveis e que há muitas informações que estes não têm acesso.

A multa se pactua como uma punição pedagógica, cuja legitimidade está imposta no Código de defesa do consumidor. Porém, para que seja aplicada de forma justa e real, deverá obedecer aos critérios dispostos no decreto 2181, de 1997, o qual dispõe as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

O valor atribuído à multa deverá ser calculado de forma que será verificada a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, visto que a jurisprudência é firme em evidenciar que a multa pecuniária precisa ser aplicada conforme o princípio da proporcionalidade, para que não ultrapasse o necessário para a satisfação do interesse público.

Portanto, o poder de polícia deve ser utilizado como instrumento de coação somente quando não houver outro meio para auferir o mesmo propósito de defesa do consumidor dentro da proporcionalidade, ou seja, o excesso tornará o ato administrativo não válido.

Neste contexto, deve-se sempre observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade da cobrança e, caso os fornecedores entendam que estão sendo lesados em virtude da sanção aplicada, os mesmos serão assegurados pelo princípio do contraditório e da ampla defesa, conforme

ordenado pela Constituição Federal, em seu artigo 5º LIV e LV, que preconiza que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, é assegurado o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Em virtude dos fatos mencionados, conclui-se que os agentes estatutários, ao receber uma denúncia ou verificar alguma irregularidade, possuem parâmetros legais que legitimem suas ações na aplicação de uma sanção, ou seja, a técnica utilizada por eles para sopesar as penalidades que podem ser aplicadas ao caso, não viola direitos e garantias dos fornecedores, visto que o objetivo é a prevenção, para que o fornecedor não volte a praticar a infração.

## REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe, **Manual de Direito do Consumidor**. 8. ed. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2017.

BRITO, Igor Rodrigues; SANTOS, Ricardo Goretti, O papel do procon na defesa qualificada dos interesses dos consumidores: O acesso à justiça e os métodos alternativos de resolução de conflitos de consumo, **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21619/15644>>, 2009

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**, Promulgada em 05 de outubro de 1988 dispõe em seu artigo 5º LIV “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” e LV “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 30 de Nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**, Promulgada em 05 de outubro de 1988 dispõe em seu artigo 37º “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 21 de Maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 200**, de 25 de Novembro de 1967. artigo 4º dispõe “A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista. d) fundações públicas.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)> de Maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.181**, de 20 de Março de 1997. dispõe em seu artigo 12º “São consideradas práticas infrativas: IX - colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço: a) em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes, ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO;” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)> Acesso em: 26 de Abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.181**, de 20 de Março de 1997. Dispõe em seu artigo 18º “Art. 18. A inobservância das normas contidas na Lei nº 8.078, de 1990, e das demais normas de defesa do consumidor constituirá prática infrativa e sujeitará o fornecedor às seguintes penalidades, que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, inclusive de forma cautelar, antecedente ou incidente no processo administrativo, sem prejuízo das de natureza cível, penal e das definidas em normas específicas: I - multa;” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)> Acesso em: 26 de Abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.181**, de 20 de Março de 1997. Dispõe em seu artigo 25º “Art. 25. Consideram-se circunstâncias atenuantes: I - a ação do infrator não ter sido fundamental para a consecução do fato; II - ser o infrator primário; III - ter o infrator adotado as providências pertinentes para minimizar ou de imediato reparar os efeitos do ato lesivo.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)> Acesso em: 26 de Abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.181**, de 20 de Março de 1997. Dispõe em seu artigo 26º Art. 26. Consideram-se circunstâncias agravantes: I - ser o infrator reincidente; II - ter o infrator, comprovadamente, cometido a prática infrativa para obter vantagens indevidas; III - trazer a prática infrativa conseqüências danosas à saúde ou à segurança do consumidor; IV - deixar o infrator, tendo conhecimento do ato lesivo, de tomar as providências para evitar ou mitigar suas conseqüências; V - ter o infrator agido com dolo; VI - ocasionar a prática infrativa dano coletivo ou ter caráter repetitivo; VII - ter a prática infrativa ocorrido em detrimento de menor de dezoito ou maior de sessenta anos ou de pessoas portadoras de deficiência física, mental ou sensorial, interditadas ou não; VIII - dissimular-se a natureza ilícita do ato ou atividade; IX - ser a conduta infrativa praticada aproveitando-se o infrator de grave crise econômica ou da condição cultural, social ou econômica da vítima, ou, ainda, por ocasião de calamidade.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)> Acesso em: 26 de Abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.181**, de 20 de Março de 1997. Dispõe em seu artigo 28º Art. 28. Observado o disposto no art. 24 deste Decreto pela autoridade competente, a pena de multa será fixada considerando-se a gravidade da prática infrativa, a extensão do dano causado aos consumidores, a vantagem auferida com o ato infrativo e a condição econômica do infrator, respeitados os parâmetros estabelecidos no parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)> Acesso em: 26 de Abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.181**, de 20 de Março de 1997. dispõe em seu artigo 29º “A multa de que trata o inciso I do art. 56 e caput do art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990, reverterá para o Fundo pertinente à pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção, gerido pelo respectivo Conselho Gestor. Parágrafo único. As multas arrecadadas pela União e órgãos federais reverterão para o Fundo de Direitos Difusos de que tratam a Lei nº 7.347, de 1985, e Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - CFDD. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)> Acesso em: 26 de Abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.181**, de 20 de Março de 1997. dispõe em seu artigo 55º “Não sendo recolhido o valor da multa em trinta dias, será o débito inscrito em dívida ativa do órgão que houver aplicado a sanção, para subsequente cobrança executiva.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)> Acesso em: 26 de Abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172**, de 25 de Outubro de 1996. artigo 78º dispõe “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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)> Acesso em: 30 de Nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.738**, de 28 de Maio de 2012. Artigo 50º dispõe “Quando o processo tramitar no âmbito do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, o julgamento do feito será de responsabilidade do Diretor daquele órgão, cabendo recurso ao titular da Secretaria Nacional do Consumidor, no prazo de dez dias, contado da data da intimação da decisão, como segunda e última instância recursal.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)> Acesso em: 26 de Abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078**, de 11 de Setembro de 1990, artigo 44º dispõe “Os órgãos públicos de defesa do consumidor manterão cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, devendo divulgá-lo pública e anualmente. A divulgação indicará se a reclamação foi atendida ou não pelo fornecedor” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm) Acesso em: 05 de Maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078**, de 11 de Setembro de 1990, artigo 56º dispõe “As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas: I - multa; II - apreensão do produto; III - inutilização do produto; IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente; V - proibição de fabricação do produto; VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço; VII - suspensão temporária de atividade; VIII - revogação de concessão ou permissão de uso; IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; XI - intervenção administrativa; XII - imposição de contrapropaganda.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm) Acesso em: 05 de Maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078**, de 11 de Setembro de 1990, artigo 57º dispõe “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” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm) Acesso em: 05 de Maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784**, de 29 de Janeiro de 1999. artigo 1º dispõe “Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administradores e ao melhor cumprimento dos fins da Administração” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9784.htm)> Acesso em: 30 de Nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784**, de 29 de Janeiro de 1999. artigo 2º dispõe “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9784.htm)> Acesso em: 30 de Nov. de 2018.

BRASIL. PROCON - PR, **Portaria n. 05**, de 23 de Novembro de 2017 dispõe em seu artigo 2º “O processo administrativo instaurado de ofício é aquele destinado a apurar infrações a direitos difusos e coletivos dos consumidores.” Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=208883&indice=1&totalRegistros=40&dt=17.9.2018.12.52.37.556>> Acesso em: 10 de Jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. PROCON - PR, **Portaria n. 05**, de 23 de Novembro de 2017 dispõe em seu artigo 3º “O processo administrativo individual é aquele destinado a apurar infrações a direitos individuais dos consumidores. Parágrafo único. Processos administrativos individuais podem ser reunidos para apuração de condutas de mesma natureza contra o mesmo fornecedor, hipótese em que se tutelará direito individual homogêneo, conforme previsto no artigo 81, parágrafo único, III da Lei nº 8.078/90-CDC.” Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=208883&indice=1&totalRegistros=40&dt=17.9.2018.12.52.37.556>> Acesso em: 10 de Jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. PROCON - SP, **Portaria n. 45**, de 12 de Maio de 2015 dispõe sobre “Dispõe sobre o processo administrativo sancionatório no âmbito da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon-SP, e dá outras providências.” Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=4259>> Acesso em: 10 de Jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. PROCON - SP, **Portaria n. 45**, de 12 de Maio de 2015 em seu artigo 2º dispõe sobre “Verificados os indícios de ocorrência de infração às normas de proteção e defesa do consumidor será lavrado auto de infração e instaurado o processo administrativo sancionatório.” Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=4259>> Acesso em: 10 de Jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 1.421.868 - SC (2013/0394258-4) RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA RECORRENTE: ESTADO DE SANTA CATARINA PROCURADOR: ROGÉRIO DE LUCA E OUTRO (S) RECORRIDO: LOJAS RENNER S/A ADVOGADOS: JÚLIO CESAR GOULART LANES E OUTRO (S) CAROLINE DE OLIVEIRA KNABEN DECISÃO [...] PROCON. RECLAMAÇÃO EFETUADA POR CONSUMIDOR. CONTRATO DE CARTÃO DE CRÉDITO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO POR MEIO DO QUAL O ÓRGÃO DE DEFESA CONSUMERISTA DETERMINOU A REVISÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E MODIFICOU OS ENCARGOS DA MORA, SEM A CONCORDÂNCIA DA EMPRESA RECLAMADA, QUE SOFREU MULTA POR DESCUMPRIR AS ALTERAÇÕES QUE LHE FORAM IMPOSTAS. **ILEGALIDADE MANIFESTA DA ATUAÇÃO DO PROCON. ABUSO DO PODER DE POLÍCIA. RECURSO PROVIDO PARA JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO E DECLARAR NULA A SANÇÃO** (STJ - REsp: 1421868 SC 2013/0394258-4, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Publicação: DJ 09/03/2015) Disponível <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178696346/recurso-especial-resp-1421868-sc-2013-0394258-4>> Acesso em: 31 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.128.699 - SP (2017/0159681-1) RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES AGRAVANTE : FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR PROCON PROCURADOR : PASQUAL TOTARO E OUTRO (S) - SP099821 AGRAVADO : NESTLÉ BRASIL LTDA ADVOGADOS : CRISTIANO RODRIGO DEL DEBBIO - SP173605 LÚCIA ANCONA LOPEZ DE MAGALHÃES DIAS E OUTRO (S) - SP209216 PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 1.022, DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. **MULTA IMPOSTA PELO PROCON. PROPORCIONALIDADE. CRITÉRIOS DE ARBITRAMENTO.** REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONHECIDO PARA CONHECER PARCIALMENTE E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. DECISÃO FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E

DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON-SP (STJ - AREsp: 1128699 SP 2017/0159681-1, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 16/08/2017) Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/488774173/agravo-em-recurso-especial/aresp-1128699-sp-2017-0159681-1>> Acesso em: 31 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. **IMPOSIÇÃO DE MULTA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO**. PROCON MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO FISCALIZADOR. VALOR DA MULTA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO DESPROVIDO. (TJ-ES - APL: 00292972120148080048, Relator: JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Data de Julgamento: 30/05/2017, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/06/2017). Disponível em: <<https://tjes.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/471950726/apelacao-apl-292972120148080048?ref=serp>> Acesso em: 31 de maio de 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

LOUZADA, Vanessa Vilarino. Atividade Fiscalizatória Do PROCON: Balizas a serem advertidas. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo** | vol. 31/2013 | p. 285 - 298 | Jan - Jun / 2013 | DTR\2013\6487. Disponível em: <<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc50000016b4166702818bab4de&docguid=I7f16e870e85811e2bde9010000000000&hitguid=I7f16e870e85811e2bde9010000000000&spos=2&epos=2&td=402&context=5&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 10 de junho de 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme, **Os Precedentes na Dimensão da Segurança Jurídica**, **Revista Páginas de Direito** 2010, Disponível em: <[http://www.academia.edu/download/748048/Os\\_Precedentes\\_na\\_Dimensao\\_da\\_Seguranca\\_Juridica.docx](http://www.academia.edu/download/748048/Os_Precedentes_na_Dimensao_da_Seguranca_Juridica.docx)> Acesso em: 23 de Abril. de 2019.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2013.

NUNES, Rizzato, **Curso de Direito do Consumidor**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: forense; São Paulo: Método, 2018.

PARANÁ, PROCON, **A proteção do Consumidor no Mundo**, Disponível em: <<http://www.procon.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=416>>, Acesso em: 04 de Nov. de 2018.

PINHEIRO, Tatiane Boneto, **Como o Procon estabelece o valor da multa? Publicado em Novembro de 2015**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43206/como-o-procon-estabelece-o-valor-da-multa>> Acesso em: 23 de Maio de 2019.

SABBAG, Eduardo, **Manual de Direito Tributário**. 8 ed. São Paulo Saraiva, 2016.

SÃO PAULO. **PROCON SP: 35 anos. Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon**, 2011. Disponível em: <[http://www.procon.sp.gov.br/pdf/livro\\_procon\\_35\\_anos.pdf](http://www.procon.sp.gov.br/pdf/livro_procon_35_anos.pdf)> Acesso em: 23 de Maio de 2019.

SILVA, Amanda Cristina Basílio, **A inocuidade dos atos administrativos punitivos do Procon e a intervenção do Poder Judiciário**. Publicado em set. 2018, Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/68808/a-inocuidade-dos-atos-administrativos-punitivos-do-procon-e-a-intervencao-do-poder-judiciario>> Acesso em: 29 de Abril de 2019.

SOUZA, Andréia Affonso Reis de. **A tutela administrativa do consumido: análise procedimental do PROCON e a (in) aplicabilidade do princípio da cooperação**. 2017 Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/178962/001067919.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 27 de Maio de 2019.

VIEIRA, Jéssica Cristina. Limites ao Controle Judicial das Sanções Aplicadas pelo PROCON. **Revista de direitos fundamentais e políticas públicas**. Ano II, n. 3. Itumbiara, jul.-dez., 2017. Disponível em: <[www.periodicos.ulbra.br/index.php/iuris/article/download/3609/2760](http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/iuris/article/download/3609/2760)> Acesso em: 23 de Maio de 2019.