

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

F723

Formas consensuais de solução de conflitos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Cristian Kiefer Da Silva; Fabiano da Rosa Tesolin; Paulo Cezar Dias – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-574-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Apresentação

O IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI – EVC ocorreu nos dias 22, 23, 24, 25 e 26 de junho de 2026, cujo tema foi: CONSTITUIÇÃO, PROCESSO E JUSTIÇA SOCIAL: O PAPEL DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS. Dentre as diversas atividades acadêmicas empreendidas neste evento, tem-se os grupos de trabalho temáticos que produzem obras agregadas sob o tema comum. De forma atenta aos desafios para a construção de uma sociedade verdadeiramente livre, efetivamente justa e concretamente solidária, o Conselho Nacional das Pós Graduações em Direito (CONPEDI) buscou reunir diversos pensadores, autores e pesquisadores do direito e de ciências congêneres, em ambiente de multirelacionamento direto, convergente ou transversal com as políticas públicas, resultando numa gama de produção de artigos científicos, aprovados e, posteriormente, apresentados em Grupos de Trabalhos, entre eles o denominado FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I, cabendo, honrosamente, a Coordenação aos Professores Doutores: CRISTIAN KIEFER DA SILVA, FABIANO DA ROSA TESOLIN e PAULO CEZAR DIAS. O grupo de trabalho serviu como palco da discussão de trabalhos que ora são publicados, tendo como fundamento textos apresentados por atores pertencentes às instituições públicas e privadas de ensino e que lidam com diversas facetas deste objeto fundamental de estudos para a doutrina contemporânea brasileira. Com o objetivo de dinamizar a leitura, os artigos foram dispostos considerando a aproximação temática, a seguir declinados:

1. A CONSENSUALIDADE NO PROCESSO ESTRUTURAL: O SISTEMA MULTIPORTAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS COMPLEXOS

5. A REGULAÇÃO RESPONSIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA DO CONSUMIDOR: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PROCON-MG A PARTIR DA RESOLUÇÃO PGJ N.º 57/2022
6. ANTAGONISMOS ESTRUTURAIS: PRESSUPOSTO DA GESTÃO DE CONFLITOS SECUNDÁRIOS
7. AUTOCOMPOSIÇÃO NA ERA DIGITAL: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA RESOLUÇÃO DE DISPUTAS ONLINE E SUA VALIDAÇÃO JURISPRUDENCIAL
8. DO DANO DIGITAL À REPARAÇÃO CONSENSUAL: DEEPFAKES ESCOLARES, JUSTIÇA RESTAURATIVA E DIREITOS DA PERSONALIDADE
9. DO DEMANDISMO À RESOLUTIVIDADE: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE EM GOVERNADOR VALADARES (2021-2025)
10. ENTRE A JURISDIÇÃO ESTATAL E A ARBITRAGEM: UMA ANÁLISE DOS LIMITES INSTITUCIONAIS NA TUTELA DOS DIREITOS DIFUSOS
11. ENTRE A REJEIÇÃO E O RECONHECIMENTO: A FAMÍLIA E A IDENTIDADE TRANS SOB A ÓTICA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE
12. GESTÃO DE CONFLITOS EM CONTRATOS DE LONGA DURAÇÃO: A FUNÇÃO ESTRATÉGICA DAS CLÁUSULAS ESCALONADAS MED-ARB
13. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO EXTRAJUDICIAL: EFICIÊNCIA ECONÔMICA, REDUÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA

16. MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM COMO FERRAMENTAS ESSENCIAIS NO DIREITO EMPRESARIAL

17. O INCENTIVO ESTATAL À JUSTIÇA MULTIPORTAS COMO ESTRATÉGIA DE ACESSO À JUSTIÇA E REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE EXCESSIVA

18. O PAPEL DESAFIADOR DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NA TRANSFORMAÇÃO DOS CONFLITOS ESCOLARES

19. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO FERRAMENTA PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES INSERIDOS EM CONFLITOS JURÍDICO-FAMILIARES

20. O SISTEMA DE MEDIAÇÃO JUDICIAL NAS AMÉRICAS – UM OLHAR TRANSDISCIPLINAR COM O OBJETIVO DE GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA E DA EFETIVIDADE DO PROCESSO

21. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA DA EMPRESA HYDRO NO MUNICÍPIO DE BARCARENA SOB A ANÁLISE DO PRAGMATISMO JURÍDICO DE RICHARD POSNER.

22. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ACESSO À JUSTIÇA DE GRUPOS VULNERÁVEIS POR MEIO DE SOLUÇÕES EXTRAJUDICIAIS DE CONFLITOS

23. RACIONALIDADE GERENCIAL À CONSENSUAL: O PAPEL DO DIÁLOGO NA RECONFIGURAÇÃO DA ATUAÇÃO ESTATAL EM CONFLITOS EMPRESARIAIS

24. REGULAMENTAÇÃO E EFICÁCIA DA MEDIAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA COM

do CONPEDI, uma vez que se constitui atualmente o mais importante fórum de discussão da pesquisa em Direito no Brasil, e, portanto, ponto de encontro de pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil e exterior.

Por fim, reiteramos nosso imenso prazer em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, desejando excelente leitura a todos e todas.

Professores Coordenadores do Grupo de Trabalho:

PROF. DR. CRISTIAN KIEFER DA SILVA – PUC-MG/UMA/SKEMA BUSINESS SCHOOL

PROF. DR. FABIANO DA ROSA TESOLIN – INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO

PROF. DR. PAULO CEZAR DIAS – UNIVEM-SP/UNIP-SP

A REGULAÇÃO RESPONSIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA DO CONSUMIDOR: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PROCON-MG A PARTIR DA RESOLUÇÃO PGJ N.º 57/2022

RESPONSIVE REGULATION AS A PUBLIC POLICY FOR CONSUMER PROTECTION: AN ANALYSIS OF PROCON-MG'S ACTIONS UNDER PROSECUTOR GENERAL'S OFFICE RESOLUTION NO. 57/2022

Jamir Calili Ribeiro ¹
Mateus Soares Borges Ottoni ²
Vitória Cassiana Camilo Rosa ³

Resumo

O presente artigo analisa a inadequação do modelo tradicional de "comando e controle" na tutela do mercado de consumo e examina, sob a ótica teórico-normativa, a implementação da Teoria da Regulação Responsiva (Ayres; Braithwaite, 1992) na atuação do Procon-MG por meio da Resolução PGJ n.º 57/2022. A pesquisa argumenta que o viés estritamente repressivo gera morosidade procedimental, fomenta a judicialização procrastinatória e esvazia o efeito pedagógico da sanção, comprometendo a tutela efetiva do consumidor enquanto política pública. A partir dos postulados da Análise Econômica do Direito e da Juridicidade Administrativa, evidencia-se que a consensualidade configura técnica legítima e pragmática para a consecução célere do interesse público primário. Mediante análise da Resolução PGJ n.º 57/2022, o estudo verifica que o diploma institucionaliza a pirâmide responsiva em três estratos: a base dialógica, operacionalizada pela fiscalização orientadora e pela recomendação; o estrato intermediário, estruturado pela Transação Administrativa e pelo Termo de Ajustamento de Conduta, com dosimetria premial tarifada; e o ápice punitivo, composto por sanções de incapacitação corporativa que conferem credibilidade à ameaça coercitiva e viabilizam a eficácia das instâncias cooperativas inferiores. Conclui-se que a Resolução representa significativa modernização na tutela dos direitos do consumidor, alinhando o exercício do poder de polícia à eficiência exigida pelo Estado Democrático de Direito, embora a verificação empírica de sua aplicação prática constitua objeto de

Palavras-chave: Teoria da regulação responsiva, Defesa do consumidor, Políticas públicas consumeristas, Procon, Consensualidade

Abstract/Resumen/Résumé

This study examines the inadequacy of the traditional "command-and-control" model in consumer market regulation and analyzes, from a theoretical-normative perspective, the implementation of Responsive Regulation Theory (Ayres; Braithwaite, 1992) in the actions of PROCON-MG through Prosecutor General's Office Resolution No. 57/2022. The research demonstrates that a strictly repressive approach generates procedural delays, encourages procrastinatory litigation, and undermines the pedagogical effect of sanctions, ultimately compromising effective consumer protection as a public policy. Drawing on the postulates of Law and Economics and Administrative Juridicity, the study shows that consensuality constitutes a legitimate and pragmatic technique for the swift pursuit of the primary public interest. Through an analysis of Resolution No. 57/2022, the study finds that the regulation institutionalizes the enforcement pyramid across three strata: the dialogical base, operationalized through advisory inspections and formal recommendations; the intermediate tier, structured by the Administrative Transaction Agreement and the Conduct Adjustment Agreement, with calibrated graduated discounts; and the punitive apex, composed of corporate incapacitation sanctions that lend credibility to the coercive threat and underpin the effectiveness of the cooperative lower levels. The study concludes that the Resolution represents a significant modernization of consumer protection, aligning the exercise of police power with the efficiency demanded by the Democratic Rule of Law, although empirical verification of its practical application remains a subject for future investigation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Responsive regulation theory, Consumer protection, Consumer protection public policies, Consumer protection agency, Consensuality

INTRODUÇÃO¹

O dinamismo e a complexidade inerentes às relações econômicas modernas, marcadas pela assimetria informacional, impuseram desafios significativos à tutela dos direitos no mercado de consumo (Marques, 2016). Historicamente, a atuação da Administração Pública estruturou-se sob o modelo clássico de comando e controle (*command and control*), caracterizado pela presunção de que o Estado ditaria, de forma verticalizada, o comportamento dos agentes privados valendo-se da imposição de proibições genéricas e da ameaça de sanções unilaterais (Binenbojm, 2016; Justen Filho, 2023; Palma, 2010).

Contudo, a simples aplicação de penalidades repressivas *ex post* revelou-se um mecanismo ineficiente para a regulação de mercados complexos (Ayres; Braithwaite, 1992; Scholz, 1984). Essa forma de atuação gera morosidade procedimental, incentiva a judicialização procrastinatória e, paradoxalmente, fomenta um cenário de impunidade que esvazia o efeito pedagógico, corretivo e simbólico da sanção administrativa (Osório, 2006; Palma, 2010).

Diante do esgotamento desse viés puramente repressivo, o Direito Administrativo contemporâneo passou por uma reformulação pautada no princípio da Juridicidade Administrativa e no pragmatismo (Binenbojm, 2014; 2016). Superou-se a noção de indisponibilidade incondicionada do interesse público em prol de uma atuação vocacionada à produção de resultados concretos e à otimização de preceitos normativos. Essa transição forneceu o substrato para a adoção da consensualidade na gestão pública, permitindo que órgãos fiscalizadores utilizem expedientes negociados não como renúncia ao poder de império, mas como técnica jurídica legítima para atingir, com celeridade, os interesses públicos primários protegidos pelo direito do consumidor: a cessação da conduta lesiva, a reparação fática do mercado e a adequação comportamental do fornecedor.

Neste contexto de modernização regulatória, destaca-se a Teoria da Regulação Responsiva, formulada por Ian Ayres e John Braithwaite na obra *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (1992). Tal doutrina propõe a superação da falsa

¹ Em observância ao art. 9.º, inciso I, alínea “c”, da Portaria CNPq n.º 2.664/2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica, declara-se a utilização de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG), notadamente ChatGPT, Gemini, Notebook LM e a plataforma AdaptaOne²⁶, como instrumentos auxiliares de apoio à elaboração do presente trabalho. O uso restringiu-se à revisão textual, reorganização e redução de trechos, apoio à formatação e aperfeiçoamento estilístico do manuscrito, sem substituição da autoria intelectual, da análise crítica, da seleção metodológica, da interpretação dos dados empíricos ou das conclusões desenvolvidas pelos autores.

dicotomia entre um Estado puramente punitivo e a desregulamentação absoluta, arquitetando uma calibração dinâmica da intervenção estatal por meio da pirâmide responsiva (*enforcement pyramid*)². Orientado pela estratégia comportamental de reciprocidade contingente (*tit-for-tat*), o modelo postula que o ente regulador deve iniciar sua atuação de forma persuasiva, reservando o escalonamento coercitivo (o paradoxo da *benign big gun*)³ exclusivamente para neutralizar agentes econômicos recalcitrantes ou irracionais.

É com esta perspectiva teórica que se pretende fazer uma análise, no plano normativo, da adequação e da implementação desta teoria na defesa do consumidor pelo Procon-MG, por meio da Resolução PGJ n.º 57, editada em 07 de dezembro de 2022, que estabelece as normas gerais do exercício do poder de polícia e de aplicação das sanções administrativas pelo Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-MG)⁴.

A pesquisa busca demonstrar de que maneira o referido ato normativo logrou êxito em institucionalizar a atuação concertada, alinhando-se à Teoria da Regulação Responsiva (Ayres; Braithwaite, 1992) e amparando-se nos postulados da Análise Econômica do Direito, especificamente no cálculo racional do infrator e no valor da punição esperada (Becker, 1968; Posner, 2014), e nos preceitos da Justiça Restaurativa, especificamente na ideia de reorientação da sanção da lógica retributiva para uma lógica de reparação das externalidades negativas causadas pela conduta do infrator (Braithwaite, 2002).

² Tradução do autor. O vocábulo inglês *enforcement* traduz a capacidade institucional de fazer cumprir a norma, não encontrando tradução direta em língua portuguesa. Conquanto parte das publicações nacionais adote as traduções "pirâmide regulatória" ou "pirâmide de sanções", ambas se revelam inadequadas: a primeira remete ao escalonamento do grau de regulação, e não à modulação da postura do regulador; a segunda soa atécnica, dado que a base do modelo é estruturalmente persuasiva, e não sancionadora. Embora Ayres e Braithwaite (1992, p. 38) utilizem pontualmente a expressão *pyramid of sanctions* (pirâmide de sanções) para descrever a gradação da atuação estatal no caso concreto, o termo revela-se conceitualmente impreciso, haja vista que a base de tal pirâmide é formada por estratégias de persuasão e diálogo, medidas que não possuem natureza jurídica sancionatória. Por essa razão, e para não reforçar a lógica estritamente punitiva que a regulação responsiva visa superar, o presente artigo afasta a nomenclatura original e adota a expressão "pirâmide responsiva".

³ O conceito de *benign big gun* reside na premissa de que quanto mais rigorosos os instrumentos punitivos à disposição do regulador, maior o seu êxito em atuar de forma branda e cooperativa. Denomina-se paradoxo pois é justamente a ameaça crível de escalonamento até sanções severas, raramente acionadas, que cria uma força de dissuasão passiva que direciona as interações para a base dialógica da pirâmide (Ayres; Braithwaite, 1992).

⁴ Observação metodológica: cumpre salientar, contudo, que a presente pesquisa possui caráter predominantemente teórico-normativo e se propõe a analisar, em abstrato, a compatibilidade da Resolução PGJ n.º 57/2022 com os pressupostos da Regulação Responsiva. A verificação aprofundada da efetiva aplicação dos instrumentos previstos na resolução em casos concretos, especialmente quanto à sua eficácia prática, aos critérios de dosimetria adotados, à adesão dos fornecedores aos acordos celebrados e aos impactos reais sobre a tutela consumerista, demanda investigação empírica específica, com exame individualizado de procedimentos administrativos, termos de ajustamento de conduta, transações administrativas e decisões sancionatórias proferidas no âmbito do Procon-MG, pesquisa que está sendo realizada como objetivo de investigação em projeto de iniciação científica desenvolvido na Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares, com relatório ainda em elaboração. Tal aprofundamento extrapola os limites metodológicos do presente estudo, constituindo campo fértil para pesquisas futuras de natureza empírico-quantitativa e qualitativa.

Para atingir tais escopos, o presente estudo encontra-se estruturado em quatro eixos de desenvolvimento. A princípio, diagnosticam-se as falhas do modelo de tutela consumerista tradicional e investigam-se os contornos dogmáticos da transição da legalidade estrita para a Juridicidade Administrativa, legitimando o uso dos instrumentos consensuais na mitigação de litígios. Após, delineia-se o marco teórico da Regulação Responsiva, dissecando a lógica da progressão sancionatória e da reciprocidade contingente.

Além disso, é realizada uma análise da Resolução PGJ n.º 57/2022, evidenciando como a norma materializa os três estratos da pirâmide responsiva: a base dialógica, ancorada na fiscalização orientadora; a instância intermediária, fomentada por uma rigorosa dosimetria premial na Transação Administrativa e no Termo de Ajustamento de Conduta; e o topo, marcado pela cominação de medidas mais gravosas.

1 A SUPERAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE IRRESTRITA EM FAVOR DA JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA

Antes de adentrar na análise que se pretende nesta pesquisa, é preciso examinar as limitações do modelo tradicional de regulação consumerista e apresentar o fundamento teórico para a adoção de instrumentos consensuais pelos órgãos de proteção do consumidor. A literatura sobre políticas públicas e poder sancionatório da administração pública tem sido farta em apontar as ineficiências do modelo tradicional, bem como em argumentar que a negociação administrativa não implica renúncia ao poder de polícia, mas configura uma forma mais pragmática e eficiente de satisfazer o interesse público primário.

A premissa de que a Administração Pública satisfazia suas competências primordiais precipuamente por meio da edição de atos imperativos e unilaterais consubstanciou o chamado esquema de "comando e controle". Trata-se de um modelo de administração estruturado na presunção verticalizada (*top-down*) de que o Estado, detentor do monopólio da coerção e presumivelmente onisciente quanto às falhas de mercado, ditaria o comportamento dos agentes privados por meio de proibições genéricas (preceito primário da norma) seguidas de ameaças de sanção (preceito secundário) (Binenbojm, 2014; 2016).

Contudo, a complexidade inerente às relações socioeconômicas contemporâneas, caracterizadas pelo dinamismo tecnológico e pela assimetria informacional entre Estado e agentes de mercado e entre estes e o consumidor, evidenciou a defasagem desse paradigma. A simples imposição de penalidades em caso de descumprimento revela-se inadequada para a regulação de mercados complexos (Ayres; Braithwaite, 1992;), como o de consumo, uma vez

que a Administração Pública não consegue processar e responder, em “tempo econômico” útil, à multiplicidade de litígios e inovações que surgem no tecido social (Palma, 2010).

A atuação estatal fundamentada estritamente na sanção repressiva torna o sistema punitivo um mecanismo moroso. O viés puramente repressivo gera a ilusão de que o mercado está sendo disciplinado e de que os bens jurídicos estão tutelados, mas, na realidade, a judicialização das sanções e a lentidão procedimental esvaziam a finalidade normativa, alimentando, paradoxalmente, um cenário de impunidade (Binenbojm, 2014; Osório, 2006).

O baixo grau de cumprimento espontâneo das decisões sancionatórias evidencia a necessidade de superação do modelo clássico de tutela dos direitos consumeristas. Dados consolidados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) demonstram que, do total das multas aplicadas por quinze entidades federais de fiscalização e regulação nos anos de 2015 e 2016, o índice médio de arrecadação financeira efetiva foi de 2,37%.

Sob a lente da Análise Econômica do Direito, referido modelo revela-se insustentável devido aos custos de transação e de litigância que impõe tanto ao Estado quanto à sociedade (Timm, 2012). Observa-se que os agentes infratores, atuando de forma racional para maximizar sua utilidade, calculam o valor da punição esperada contrapondo-o aos benefícios obtidos com a infração (Posner, 2014).

Tal valor não corresponde ao valor nominal da multa prevista em lei, mas sim a esse valor multiplicado pela probabilidade efetiva de detecção, condenação e execução da penalidade (Becker, 1968). Como a persecução punitiva *ex post* e os processos de execução são demorados e, por vezes, ineficientes, a probabilidade de pagamento efetivo cai drasticamente, reduzindo o custo esperado da infração a patamares que não desestimulam a conduta ilícita.

Nesse cenário, ao apostar na multa como única resposta regulatória, o Estado cria um incentivo para a judicialização procrastinatória. Sabendo da incapacidade estatal de cobrança célere, o fornecedor infrator prefere arrastar o litígio nos tribunais, utilizando a defasagem temporal a seu favor (Palma, 2010; Ayres; Braithwaite, 1992).

O resultado direto dessa dinâmica é a corrosão do “efeito simbólico da sanção” (Palma, 2010). A sanção administrativa, que deveria possuir um caráter pedagógico e dissuasório para sinalizar ao mercado a reprovabilidade da conduta, perde sua força. Quando multas altas são aplicadas por órgãos de proteção ao consumidor e permanecem por longos períodos sem recolhimento efetivo, o órgão público, enquanto agente regulador, perde credibilidade, e a sanção passa a ser precificada pelo mercado como um custo do negócio, muitas vezes repassado ao próprio consumidor (Timm, 2012; Binenbojm, 2014).

Assim, observa-se que a insistência em um modelo puramente repressor onera os cofres públicos em processos judiciais e administrativos infundáveis, esgotando recursos que poderiam ser alocados em monitoramento, prevenção e consensualidade. Mais grave do que isso, o modelo falha em sua função primordial: cessar a conduta lesiva, adequar o comportamento do fornecedor e reparar o dano ao mercado de consumo.

A transição do modelo de comando e controle para a adoção de estratégias regulatórias consensuais pressupõe uma revisão dos limites da atuação administrativa. Sob a ótica da vinculação positiva à lei, em que a Administração Pública é tida como mera executora mecanicista da vontade do legislador, consagra-se a célebre máxima de Miguel Seabra Fagundes de que “administrar é aplicar a lei de ofício” (Fagundes, 1941 *apud* Binenbojm, 2014). Contudo, a doutrina contemporânea adverte para o erro de uma interpretação puramente gramatical dessa premissa: a formulação original do autor visava distinguir a função administrativa da função jurisdicional, e não limitar a Administração a uma atuação engessada e desprovida de vontade na gestão da coisa pública (Fagundes, 1941 *apud* Binenbojm, 2014).

Para lidar com a complexidade da sociedade contemporânea, o Direito Administrativo passou por uma reformulação estrutural democrática-constitucional e pragmática (Binenbojm, 2014; 2016). O viés democrático-constitucional elevou a Constituição ao centro do ordenamento, promovendo a transição da legalidade estrita para o princípio da Juridicidade Administrativa, conceito idealizado por Adolf Merkl na Europa e aprofundado na dogmática contemporânea por Paulo Otero (Merkl, 1935; Otero, 2003 *apud* Binenbojm, 2014). A lei deixa de ser o fundamento único da atuação estatal e o gestor público subordina-se a todo o bloco constitucional, vinculando-se à máxima otimização dos direitos fundamentais e dos princípios normativos.

Paralelamente, o formalismo estéril dá lugar ao pragmatismo, de forma que a ação do Estado deixa de ser avaliada apenas pela sua estrita aderência a um procedimento legal e passa a ser valorada por sua aptidão em produzir as melhores consequências no mundo real. Consequentemente, a discricionariedade administrativa passa a se afirmar como uma técnica jurídica, consubstanciada no poder-dever de escolher a alternativa que atinja de forma efetiva a satisfação do interesse público específico (Moreira Neto, 1998).

Conjugando-se esses vetores, opera-se a passagem de um Estado de Polícia, focado quase que exclusivamente em proibir e castigar transgressores, para um Estado Regulador e Ordenador, que passa a atuar como um arquiteto de incentivos institucionais para induzir comportamentos socialmente desejáveis (Binenbojm, 2016). Se a eficiência é um vetor da

atividade administrativa (art. 37, caput, da CF/88), a eleição das ferramentas processuais não pode ficar aprisionada ao modelo punitivo tradicional.

A literatura atesta que a adoção de instrumentos regulatórios de natureza consensual não apenas reduz a litigiosidade (tanto na esfera administrativa quanto na judicial), mas também traduz soluções tecnicamente mais adequadas às especificidades de cada caso, merecedoras da adesão voluntária e do cumprimento espontâneo por parte dos administrados (Justen Filho, 2023; Binenbojm, 2014; Palma, 2010).

Dados do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) revelaram que a inadimplência das condenações por multas em processos administrativos chegou a 82%, cenário de ineficácia e de alta judicialização que é revertido pelos acordos de cessação, os quais garantem a aplicação rápida da medida com a anuência do regulado (Palma, 2010).

Portanto, a opção entre sancionar ou celebrar um acordo substitutivo insere-se na margem de discricionariedade técnica e tática do agente público, devendo ser uma decisão eminentemente pragmática focada nos efeitos que a medida gerará na realidade fática (Palma, 2010).

O consensualismo encontra, assim, seu esteio dogmático de validade na Juridicidade Administrativa.

No ordenamento jurídico brasileiro, esta diretriz encontra consagração normativa expressa no microsistema de tutela coletiva. O consenso materializa-se, precipuamente, por intermédio do Termo de Ajustamento de Conduta positivado no art. 5.º, § 6.º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985), em integração com os ditames do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990). A adoção destas prerrogativas negociais legitima-se como sendo a via jurídica mais célere, dialógica e resolutiva para a concretização das finalidades públicas primárias e a efetiva reparação do mercado.

A doutrina adverte que a invocação abstrata e genérica do interesse público serve, não raro, como forma de legitimar decisões subjetivas e arbitrárias, mascarando a mera conveniência estatal (Justen Filho, 2023). Na realidade de uma sociedade complexa, não existe um interesse público monolítico, mas sim interesses públicos no plural (Justen Filho, 2023), frequentemente em rota de colisão entre si e com direitos fundamentais legítimos (Binenbojm, 2014). A presunção de que a vontade unilateral do Estado é sinônimo de interesse público tornou-se incompatível com o regime constitucional democrático, que exige a ponderação dialógica de interesses (Binenbojm, 2014).

Nesse cenário, a superação da indisponibilidade irrestrita exige a adoção da distinção cunhada pelo jurista italiano Renato Alessi entre interesse público primário e interesse público

secundário. O interesse público primário traduz a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins constitucionais que lhe cabe promover (Barroso, 2005 *apud* Binenbojm, 2014): no caso da regulação consumerista, a adequação da conduta do fornecedor, a cessação da prática lesiva e a reparação do mercado (Palma, 2010). Já o interesse secundário corresponde à conveniência do aparato burocrático (Justen Filho, 2023), frequentemente corporificado na arrecadação financeira oriunda da imposição de multas (Bandeira de Mello, 2003 *apud* Justen Filho, 2023).

A indisponibilidade, como vetor do Direito Público, recai exclusivamente sobre o interesse público primário (Justen Filho, 2023). O agente público jamais deterá a disponibilidade de renunciar à tutela efetiva do consumidor (Palma, 2010). Contudo, os interesses secundários do Estado não gozam de qualquer predileção (Binenbojm, 2014). Se a persecução punitiva tradicional é morosa, esbarra em altos custos operacionais e culmina em uma multa que sequer repara o dano sofrido pela coletividade, a insistência nesse caminho em nome do mero interesse arrecadatório se mostra como uma distorção da função regulatória (Palma, 2010).

Portanto, a prerrogativa sancionadora é instrumental, e não um fim em si mesma, mas uma ferramenta de trabalho colocada à disposição da Administração para otimizar o alcance da finalidade pública. A atuação estatal em matéria reguladora deve focar na efetiva resolução do problema colocado no caso concreto (Palma, 2010).

Nesse panorama, a consensualidade, operacionalizada por meio de acordos, afirma-se como técnica importante na gestão pública e de governança (Moreira Neto, 2006), marcando a transição para um modelo de Administração menos autoritária e mais participativa (Di Pietro, 2023). Ao mitigar o interesse secundário, o Estado renuncia à mera punição para obter a obediência voluntária do regulado, efetivando o interesse público primário com celeridade, segurança jurídica e menores custos de transação (Palma, 2010; Binenbojm, 2014).

Portanto, órgãos de defesa do consumidor, a exemplo do Procon-MG, possuem plena legitimidade para atuar de forma concertada, amparados por instrumentos legais como a Transação Administrativa e o Termo de Ajustamento de Conduta (Res. PGJ/MG nº 57/2022).

A adoção de soluções negociadas não ocorre à revelia do ordenamento jurídico, mas consubstancia-se em uma negociação balizada pelo direito (*bargaining in the shadow of the law*)⁵ (Mnookin; Kornhauser, 1979), em que se estimula a colaboração voluntária, sob a premissa de que o cumprimento espontâneo de acordos garante uma adequação do mercado

⁵Tradução do autor, haja vista que a tradução literal, “negociação à sombra da lei”, pode trazer conotação distinta do significado real do termo.

mais rápida e eficaz. O terreno dogmático encontra-se, assim, sedimentado para a superação do rígido modelo de comando e controle, chancelando a adoção prática da Teoria da Regulação Responsiva.

2 O MARCO TEÓRICO DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A Teoria da Regulação Responsiva viabiliza a superação das incapacidades do modelo sancionador estrito em regular mercados modernos. Mediante a conjugação dos postulados da Análise Econômica do Direito, da Teoria dos Jogos e da sociologia institucional, objetiva-se demonstrar a viabilidade de estruturação de uma matriz de incentivos escalonada e dinâmica, aderente à complexidade contemporânea das relações consumeristas.

A Teoria da Regulação Responsiva, desenvolvida por Ian Ayres e John Braithwaite, propõe a superação do debate entre a manutenção de um Estado puramente punitivo e a desregulamentação absoluta (Ayres; Braithwaite, 1992). A partir da crítica à polarização entre os modelos de pura persuasão e de estrita dissuasão, a ideia central do modelo é a de que o Estado não deve adotar uma postura inflexível e unidimensional. Pelo contrário: para que a regulação seja eficaz, o regulador deve calibrar a intensidade da sua intervenção em resposta à conduta, ao histórico e à motivação do agente regulado no caso concreto (Ayres; Braithwaite, 1992).

A arquitetura estrutural desse modelo materializa-se na pirâmide responsiva. Trata-se de um instrumento que organiza as estratégias do Estado ao regular casos concretos de forma escalonada, partindo de medidas estritamente dialógicas e menos intrusivas na base e culminando nas sanções mais severas (como a revogação de licenças ou interdição de atividades) em seu ápice (Ayres; Braithwaite, 1992; Baldwin; Cave; Lodge, 2012). O modelo baseia-se na constatação sociológica e econômica de que as empresas não são entidades monolíticas movidas exclusivamente pelo lucro a qualquer custo, mas sim organizações compostas por atores com "múltiplas facetas" (*multiple selves*), que alternam suas motivações entre a racionalidade econômica e a responsabilidade social (Ayres; Braithwaite, 1992). A teoria parte do princípio de que a esmagadora maioria dos agentes econômicos possui a virtude cívica ou, no mínimo, a racionalidade para cumprir a norma de forma voluntária, desde que exista uma ameaça punitiva crível direcionada à minoria recalcitrante (Bowles *apud* Scholz, 1984; Ayres; Braithwaite, 1992). Assim, a presunção inicial do Estado deve ser a da

cooperação, situando o início de qualquer relação regulatória na base da pirâmide, utilizando-se de estratégias dialógicas e cooperativas.

A dinâmica comportamental que dita a movimentação do regulador pelos degraus da pirâmide é regida pela Teoria dos Jogos, especificamente pela estratégia conhecida como reciprocidade contingente (*Tit-for-Tat*). Importada para o direito regulatório por John Scholz a partir dos estudos de Robert Axelrod, essa estratégia modela a interação entre o regulador e a empresa como um “dilema do prisioneiro” de múltiplas rodadas (ou jogo repetido), cenário no qual a cooperação mútua emerge como o resultado mais eficiente (Scholz, 1984; Axelrod, 1984; Timm, 2012).

Sob a lógica do *Tit-for-Tat*, a autoridade administrativa deve iniciar o jogo de forma cooperativa (priorizando a orientação e a persuasão). Se o fornecedor cooperar e sanar a irregularidade, o Estado mantém a sua postura, gerando um equilíbrio mutuamente benéfico em que se atinge o cumprimento da lei sem os custos do litígio (Scholz, 1984). Contudo, se o fornecedor for guiado pelo oportunismo econômico, resistindo às orientações ou trapaceando para obter lucro por meio de práticas antijurídicas, o Estado deve escalar para o próximo degrau estratégico (aplicando sanções como multas ou suspensão temporária de atividades) (Ayres; Braithwaite, 1992). Tal estratégia preserva uma estrutura voltada à cooperação: se o infrator adequar sua conduta e voltar a cooperar, o regulador “perdoa” a defecção anterior e retorna à base cooperativa da pirâmide, restaurando os benefícios mútuos (Axelrod, 1984; Scholz, 1984; Ayres; Braithwaite, 1992).

Esta forma de atuação materializa a noção de eficiência alocativa, haja vista que a sanção é um recurso caro, moroso e que fomenta uma subcultura corporativa de resistência e litigância, enquanto a persuasão é célere e barata (Ayres; Braithwaite, 1992). O modelo responsivo permite que a Administração Pública economize os seus recursos investigativos, humanos e financeiros na base da pirâmide, onde a conformidade é obtida de forma voluntária com a maioria do mercado, reservando a sua energia institucional para a minoria de infratores recalcitrantes (Ayres; Braithwaite, 1992; Scholz, 1984; Binenbojm, 2014).

Contudo, o sucesso destas estratégias pelo regulador contemporâneo reside na sua capacidade de projetar uma prerrogativa sancionatória de caráter severo⁶ (*benign big gun*). É justamente a posse de um arsenal punitivo severo e a disposição crível de escalar até o topo da pirâmide que conferem ao Estado a autoridade necessária para resolver a vasta maioria dos

⁶ Tradução do autor. A escolha por “prerrogativa sancionatória de caráter severo” ao invés da tradução literal “grande arma benigna” afasta o uso de figuras de linguagem em prol da descrição da ferramenta de coerção alocada no vértice da pirâmide responsiva, acionada estritamente face à ineficácia das instâncias persuasivas.

conflitos na base, priorizando a persuasão em detrimento da imperatividade (Ayres; Braithwaite, 1992).

A Teoria da Regulação Responsiva, portanto, assenta-se sobre um aparente paradoxo institucional: para que o Estado possa atuar de forma branda, dialógica e consensual na base da pirâmide, ele precisa obrigatoriamente deter poderes punitivos que podem ser utilizados em caso de resistência do administrado às vias consensuais: uma prerrogativa sancionatória de caráter severo.

A lógica subjacente é a de que as agências reguladoras que alcançam os maiores índices de conformidade voluntária são justamente aquelas que respaldam a atuação cooperativa inicial com a disponibilidade de um aparato sancionador de alto impacto. O topo da pirâmide regulatória deve abrigar medidas com efetiva capacidade de inviabilização econômica da conduta infratora, tais como a suspensão cautelar de atividades e a cassação de licenças de operação (Ayres; Braithwaite, 1992).

Sob a ótica da formulação de Gary Becker acerca da racionalidade do descumprimento normativo, os agentes econômicos, atuando de forma instrumental para maximizar a sua utilidade, balizam as suas decisões de conformidade ou evasão por meio do cálculo do valor da punição esperada (Becker, 1968; Palma, 2010). O infrator racional apenas aceitará celebrar um acordo se o custo projetado da recusa culminar em uma sanção econômica e reputacional superior ao valor que o agente pode obter evadindo-se da sanção ou postergando o seu pagamento por meio da judicialização da demanda (Posner, 2014).

Nesse cenário, conforme demonstram os modelos de negociação regulatória, a ausência de ameaça de escalada punitiva torna a procrastinação e a resistência litigiosa opções economicamente mais rentáveis do que a cooperação (Timm, 2012; Ayres; Braithwaite, 1992). A presença de uma prerrogativa de sanção severa no ápice da pirâmide, portanto, altera o cálculo econômico da infração, potencializando a eficácia da dissuasão ao tornar a recalcitrância uma opção financeiramente irracional.

A eficácia do instituto não exige a aplicação efetiva da sanção, mas tão somente a indução comportamental gerada por sua disponibilidade. É a ameaça crível de agravamento persecutório que direciona os regulados à resolução consensual nas bases da pirâmide (Braithwaite, 2002).

Assim, ao menos em tese, se um órgão de defesa do consumidor desprovido da prerrogativa legal de aplicar penalidades de impacto severo (topo da pirâmide), tem seu uso dos meios consensuais/negociados comprometido.

Outro ponto importante de se destacar neste apanhado teórico, é que a matriz teórica da Regulação Responsiva se consolida metodologicamente ao incorporar os postulados da Justiça Restaurativa (Braithwaite, 2002). O viés retributivo clássico do Direito Administrativo Sancionador concentra-se precipuamente na repressão de condutas pretéritas, operando sob uma lógica estritamente aflitiva que, geralmente, marginaliza a efetiva recomposição do bem jurídico lesado. Em contrapartida, a perspectiva restaurativa promove um redirecionamento: o fim da intervenção estatal deixa de ser a mera inflicção de gravame ao infrator para ser a resolução colaborativa do conflito e a reparação das externalidades negativas causadas por sua conduta (Braithwaite, 2002).

Essa racionalidade alinha-se dogmaticamente aos fundamentos do microssistema de defesa do consumidor no Brasil. A premissa basilar do Código de Defesa do Consumidor consiste no reconhecimento normativo da vulnerabilidade fática, técnica e informacional do consumidor no mercado (Marques, 2016).

Diante de um mercado massificado e assimétrico, a mera punição pecuniária do fornecedor revela-se ineficaz para promover o reequilíbrio da relação de consumo. A sanção, por si só, não garante o ressarcimento do consumidor lesado nem altera o contrato abusivo. A intervenção do Estado, portanto, deve buscar a efetiva adequação do mercado de consumo, restaurando a confiança do consumidor e as expectativas que foram frustradas pela conduta ilícita do fornecedor (Marques, 2016).

Sob essa ótica restaurativa, instrumentos consensuais como o Termo de Ajustamento de Conduta e a Transação Administrativa fazem com que o fornecedor infrator assuma, mediante acordo, o dever de reparação dos danos difusos e coletivos causados. Na prática negocial, o ajuste de conduta exige que a empresa repita indébitos, modifique rotinas falhas de produção, afaste cláusulas abusivas ou invista na estruturação de canais de atendimento eficientes. A regulação estatal torna-se um vetor de aperfeiçoamento da qualidade, da segurança e da transparência do mercado de consumo (Benjamin; Marques; Bessa 2021).

Essa transição para uma lógica voltada a resultados e à consensualidade, contudo, demanda uma sistematização metodológica que ofereça segurança jurídica tanto ao órgão fiscalizador quanto ao ente regulado. Para que a negociação e o ajuste de conduta não se convertam em escolhas puramente discricionárias, é imperativo que o modelo regulatório possua alicerce normativo. No âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, essa operacionalização ganha contornos normativos precisos ao institucionalizar a pirâmide responsiva como o eixo condutor dos procedimentos, conforme se detalha adiante.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PIRÂMIDE NA RESOLUÇÃO PGJ N.º 57/2022 DO PROCON-MG

A positivação da Teoria da Regulação Responsiva na estrutura do Procon-MG consolida-se por meio da Resolução PGJ n.º 57/2022. O ato estrutura a atuação do órgão conforme a gradação estratégica própria do modelo responsivo. A análise a seguir divide-se na correlação entre a teoria e a norma: a base da pirâmide, dialógica e pedagógica, o estrato intermediário pautado pela consensualidade e o ápice, fundado na objetividade do cálculo sancionador e na adoção de medidas de incapacitação corporativa.

No âmbito do Procon-MG, a Resolução PGJ n.º 57/2022 instrumentaliza a premissa teórica de que se deve iniciar a regulação individual por medidas orientadoras ao elencar uma matriz de expedientes preventivos destinados à indução da conformidade voluntária⁷.

O diploma operacionaliza a regra da dupla visita (nomeando-a como “fiscalização orientadora”), em conformidade com a Lei Complementar n.º 123/2006, bem como traz a figura da Recomendação.

A primeira consubstancia-se em um instrumento de atuação preventiva, destinado prioritariamente a microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte, determinando que a primeira inspeção no estabelecimento comercial ostente caráter eminentemente educativo. Incumbe ao agente fiscal apontar as irregularidades no auto de constatação e conceder prazo hábil para a adequação voluntária da conduta, sob pena de autuação futura e escalonamento das estratégias franqueadas ao órgão. A flexibilização dessa diretriz restringe-se a hipóteses excepcionais de má-fé, fraude, embaraço à fiscalização, reincidência ou risco à vida, à saúde e à segurança dos consumidores. Por ostentar a natureza de garantia procedimental, a inobservância do critério da dupla visita acarreta a nulidade do auto de infração e eventuais sanções administrativas aplicadas.

Por sua vez, a recomendação equipara-se normativamente à primeira visita e materializa-se por meio de um expediente devidamente fundamentado, dirigido ao fornecedor,

⁷ Observação metodológica: Foi realizada uma investigação acerca da gênese da norma em questão, buscando-se compreender os fundamentos e as motivações institucionais que conduziram à sua edição. Paralelamente, procurou-se identificar se, no âmbito institucional, haveria manifestação expressa estabelecendo correlação entre a norma analisada e a teoria da regulação responsiva, isto é, se a própria instituição reconheceria, de forma explícita, a adoção ou influência desse modelo teórico em sua construção normativa. No caso específico, não se identificou, até o presente momento, qualquer posicionamento institucional formal do Ministério Público do Estado de Minas Gerais que reconheça de maneira direta essa vinculação. Isso, contudo, não afasta a possibilidade de que referências institucionais mais amplas à teoria da regulação responsiva tenham, em alguma medida, influenciado a formulação da norma. Trata-se, entretanto, de questão que extrapola os limites analíticos deste estudo e que, por essa razão, não será aprofundada neste momento.

que prescreve as condutas a serem adequadas e assinala prazo para a sua regularização espontânea, acompanhado da advertência de autuação em caso de recalcitrância. Caso reste comprovada a devida adequação comportamental do agente econômico, faculta-se à autoridade administrativa a extinção do respectivo expediente. Em contrapartida, a persistência na prática infrativa em desacordo com a recomendação emanada pelo órgão de controle legitima a instauração de procedimentos administrativos contra o fornecedor, além de incidir juridicamente como circunstância agravante na dosimetria de eventual sanção pecuniária, evidenciando a possibilidade de escalonamento dos degraus da pirâmide.

A adoção desse modelo reconhece que a maior parte das infrações cometidas nos estratos inferiores e pulverizados do mercado de consumo não decorre de um cálculo racional malicioso voltado à maximização de lucros ilícitos. Na verdade, essas irregularidades derivam, frequentemente, de desconhecimento técnico, complexidade regulatória ou hipossuficiência administrativa e contábil do pequeno fornecedor, o que a literatura regulatória classifica como "ator organizacionalmente incompetente" (Kagan; Scholz *apud* Ayres; Braithwaite, 1992) ou "virtuoso" (Braithwaite, 2002). Diante desse diagnóstico, o Estado deixa de buscar a punição como recurso principal e atua na arquitetura de incentivos e de escolhas (Binenbojm, 2014; Sunstein; Thaler, 2008).

Além disso, é exemplo da positivação da estratégia *Tit-for-Tat* no processo administrativo: o Estado inicia a interação ofertando cooperação (orientação e prazo para adequação) e reserva a progressão coercitiva (a lavratura do auto de infração e a multa) apenas para a hipótese de recalcitrância do fornecedor (Ayres; Braithwaite, 1992; Scholz, 1984).

Ultrapassada a base da pirâmide responsiva, o modelo ascende ao seu estrato intermediário. É neste nível que a Resolução PGJ n.º 57/2022 operacionaliza a consensualidade, consubstanciada no Termo de Ajustamento de Conduta e na Transação Administrativa.

O Termo de Ajustamento de Conduta, disciplinado a partir do art. 14 da Resolução PGJ n.º 57/2022, atua como vetor de conformidade voluntária, reduzindo custos de transação e promovendo a normalização do mercado mediante o consenso. No que tange aos pressupostos materiais, cuida-se de acordo que impõe ao fornecedor a conduta saneadora a ser adotada e seu respectivo prazo para adimplemento. Exige-se, ainda, a estipulação obrigatória de sanção civil pecuniária (diária ou por evento constatado) atrelada à inexecução, bem como o ressarcimento dos dispêndios operacionais e a reparação integral dos danos causados à coletividade.

A Transação Administrativa, disciplinada a partir do art. 12 da Resolução PGJ n.º 57/2022, consubstancia-se na via primária de encerramento consensual da persecução administrativa. Distinguindo-se do Termo de Ajustamento de Conduta, que ostenta natureza

prospectiva e restaurativa, a transação detém eficácia terminativa de eventual processo sancionador que tenha sido instaurado. Consiste em negócio jurídico consubstanciado em obrigação pecuniária (pagamento de montante acordado com desconto), cuja pactuação não implica confissão fática tampouco atrai os efeitos da reincidência.

Sob a ótica da Teoria da Regulação Responsiva, o Estado atua sob a lógica estratégica da reciprocidade contingente: sinaliza uma postura cooperativa inicial, recompensando o agente econômico disposto à conformidade voluntária. A norma franqueia à autoridade a concessão de desconto premial tarifado (de 40% a 75%), cuja modulação obedece a balizas objetivas: capacidade econômica do infrator, multiplicidade de infrações, extensão do dano e eventual pactuação paralela do TAC. A celebração do acordo acarreta a suspensão do processo administrativo; contudo, a mora ou defecção do regulado implica o retorno do feito à sua regular tramitação para fins de prolação de decisão administrativa sancionadora.

Por fim, quando os incentivos transacionais da sanção premial não são aceitos pelo fornecedor, o Procon-MG detém a possibilidade de impor multa unilateral ao fornecedor infrator.

Nesse caso, o artigo 28 institui uma fórmula vinculante para a fixação da multa-base, expressa pela equação: $(RBM \times 0,01 \times NAT \times VAN) + PE = MULTA-BASE$.

A norma atrela a punição diretamente à capacidade de geração de riqueza do infrator por meio da Receita Bruta Mensal (RBM) e do seu Porte Econômico (PE), garantindo que a sanção não seja irrisória para grandes corporações nem confiscatória para pequenos empreendedores. Ademais, a inserção de multiplicadores baseados na Natureza da Infração (NAT — variando de 1 a 4) e na Vantagem auferida, (VAN — que dobra o peso da equação caso o infrator tenha lucrado com o ilícito,) assegura que o custo esperado da punição supere o benefício extraído da infração.

Todavia, reduzir a subjetividade a zero constitui um reducionismo metodológico incompatível com a complexidade regulatória e com as peculiaridades do caso concreto. Assim, a norma impõe uma segunda etapa dosimétrica (art. 27), na qual incidem agravantes e atenuantes (art. 29), garantindo a individualização da sanção e o respeito à proporcionalidade.

Essa equação insere a multa na lógica do cálculo de custo-benefício. Ao conferir previsibilidade matemática à sanção, a norma permite que o fornecedor calcule o custo esperado da infração. Tal objetividade sinaliza ao agente econômico que o prosseguimento na conduta ilícita representará um custo invariavelmente superior ao lucro auferido com a infração (Posner, 2014; Becker, 1968).

O infrator oportunista que age como um calculador amoral (Kagan; Scholz *apud* Ayres; Braithwaite, 1992) sofre com a sistemática de agravamento prevista nos artigos 29 e 30 da Resolução. Isso porque o artigo 29, §2.º, impõe exasperações severas (de um sexto à metade do valor da multa) para hipóteses que denotam o esgotamento da confiança regulatória, tais como a ação com dolo, a dissimulação da natureza ilícita da atividade e o caráter repetitivo ou persistente da infração, especialmente quando em desacordo com recomendações prévias do Procon-MG.

A arquitetura da pirâmide responsiva reserva o seu topo para as medidas de incapacitação, destinadas a lidar com atores maximizadores ou cronicamente recalcitrantes que não respondem aos estímulos da persuasão dialógica tampouco à dissuasão promovida por sanções financeiras.

O sucesso do modelo responsivo pressupõe que a agência reguladora, ou o órgão de controle, detenha sanções que, embora raramente aplicadas, permaneçam no plano de fundo processual como uma ameaça crível. Face à possibilidade de inviabilização de sua atividade econômica, torna-se estritamente racional para o infrator aceitar a recomposição na base da estrutura de controle em vez de testar os limites do poder estatal.

No âmbito da atuação do Procon-MG, a Resolução PGJ n.º 57/2022 consagra esse nível de intervenção em seu art. 5.º, o qual sujeita as práticas infrativas às penalidades arroladas no art. 56 da Lei Federal n.º 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Dentre as medidas que compõem o arsenal punitivo severo do Estado, evidenciam-se as sanções objetivas e as sanções subjetivas. O topo da pirâmide responsiva é integrado primordialmente pelas medidas subjetivas de incapacitação corporativa, tais como a suspensão temporária de atividade (inciso VII); a revogação de concessão ou permissão de uso (inciso VIII); a cassação de licença do estabelecimento ou de atividade (inciso IX); a interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade (inciso X); a intervenção administrativa (inciso XI) e a imposição de contrapropaganda (inciso XII). Por sua vez, as sanções objetivas, voltadas à retirada imediata de bens perigosos ou inadequados do mercado, englobam a apreensão do produto (inciso II); a inutilização do produto (inciso III); a cassação do registro do produto junto ao órgão competente (inciso IV); a proibição de fabricação do produto (inciso V); e a suspensão de fornecimento de produtos ou serviços (inciso VI) (Miragem *apud* Benjamin; Marques; Bessa, 2021).

Insta salientar que a ascensão ao topo da pirâmide não exige uma progressão rígida e livre de exceções. Em regra, a dogmática exige a gradação punitiva e a demonstração de reincidência para o acionamento dessas medidas, mas o sistema normativo autoriza a

flexibilização desse escalonamento em cenários de risco iminente à vida, à saúde e à segurança pública. Diante dessas externalidades negativas intoleráveis, o Estado encontra-se legitimado a suprimir as instâncias dialógicas e sancionatórias intermediárias, deflagrando sumariamente a prerrogativa sancionatória de caráter severo para estancar o dano.

Sob a ótica da Regulação Responsiva, a regra confirma a adoção da estratégia de reciprocidade contingente, demonstrando que o Procon-MG, no plano teórico, apenas abandona as instâncias dialógicas e as sanções pecuniárias quando o fornecedor rompe o dever de fidúcia, demonstra resistência deliberada à conformidade ou atua de forma a ameaçar bens jurídicos como a saúde pública ou a segurança do consumidor.

CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou que o modelo clássico de comando e controle, pautado na imposição unilateral de sanções, revelou-se ineficiente e insuficiente para a tutela adequada do mercado de consumo contemporâneo. A adoção de uma postura estritamente punitiva *ex post* onera a Administração Pública, gera morosidade procedimental e fomenta a judicialização procrastinatória, o que esvazia o caráter pedagógico e corretivo da sanção.

Diante do esgotamento desse paradigma, a consagração da Juridicidade Administrativa conferiu o substrato dogmático necessário para superar a ideia de indisponibilidade incondicionada do interesse público, legitimando o uso da consensualidade como técnica pragmática para a consecução célere do interesse público primário.

Sob a ótica da Teoria da Regulação Responsiva, a análise evidenciou que a Resolução PGJ n.º 57/2022 do Procon-MG institucionaliza com êxito a pirâmide responsiva no âmbito do Direito Administrativo. A referida norma incorpora a estratégia de reciprocidade contingente (*tit-for-tat*), estruturando a atuação estatal a partir de uma base eminentemente dialógica e preventiva. Por meio de instrumentos como a fiscalização orientadora e a recomendação, o órgão privilegia a cooperação e a adequação voluntária da expressiva maioria dos agentes econômicos, que frequentemente incorrem em infrações por hipossuficiência técnica ou desconhecimento regulatório.

No estrato intermediário da pirâmide, a Resolução avança ao instrumentalizar a consensualidade por meio do Termo de Ajustamento de Conduta e da Transação Administrativa. A adoção de uma dosimetria premial com descontos tarifados altera o custo esperado da infração, criando incentivos econômicos racionais para que o fornecedor colabore,

garantindo, assim, a eficiência alocativa e o reequilíbrio do mercado nos moldes da Justiça Restaurativa.

Contudo, o êxito dessas instâncias dialógicas e colaborativas condiciona-se à existência de uma prerrogativa sancionatória severa no topo da pirâmide (o paradoxo da *benign big gun*). Para lidar com o infrator maximizador ou recalcitrante, a norma assegura a imposição de penalidades drásticas, escalonando desde as multas balizadas pelo faturamento da empresa até as medidas extremas de incapacitação corporativa, como a interdição e a suspensão de atividades, que operam como ameaça crível no plano de fundo, neutralizando a resistência deliberada.

A pesquisa, entretanto, não desconhece que a transição para a atuação negocial enfrenta riscos institucionais relevantes, como a inércia burocrática, o desvirtuamento dos acordos por um viés estritamente arrecadatário e a assimetria de poder de barganha que poderia converter a negociação em coação. Estes pontos não foram objeto de análise deste artigo, embora componha o acervo de problemas e questões relevantes da teoria da regulação responsiva que merecem análise própria em relação à Resolução PGJ n.º 57/2022. Oferecer antídotos institucionais a essas disfunções através da procedimentalização da responsividade são essenciais para uma melhor aplicação da teoria.

Apesar de uma ausência de análise sobre este ponto em específico, que merece um quadro analítico especial, foi possível constatar que a sistemática adotada pelo Procon-MG consubstancia uma profunda e necessária modernização na defesa do consumidor. Ao adotar a modulação de incentivos, a Resolução PGJ n.º 57/2022 busca aplicar, pelo menos normativamente, a regulação responsiva, orientando a harmonização do exercício do poder de polícia com a eficiência exigida pelo Estado Democrático de Direito, voltando-se não à mera inflição de castigo, mas à reparação dos danos e à efetiva adequação comportamental do mercado.

REFERÊNCIAS

AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation**: transcending the deregulation debate. New York: Oxford University Press, 1992.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation**: theory, strategy, and practice. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, Ordenação, Regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRAITHWAITE, John. **Restorative Justice and Responsive Regulation**. New York: Oxford University Press, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Atualizado por Gustavo Binenbojm. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Procuradoria-Geral de Justiça. **Resolução PGJ n.º 57, de 7 de dezembro de 2022**. Estabelece as normas gerais do exercício do poder de polícia e de aplicação das sanções administrativas pelo Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-MG).. Belo Horizonte: MPMG, 2022.

MNOOKIN, Robert H.; KORNHAUSER, Lewis. **Bargaining in the shadow of the law**: the case of divorce. Yale Law Journal, New Haven, v. 88, n. 5, p. 950-997, 1979.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e Discrecionariedade**: novas reflexões sobre os limites e controle da discrecionariedade. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Governo e Governança em Tempos de Mundialização: Reflexões à Luz dos Novos Paradigmas do Direito**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 243, p. 41–47, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção Administrativa e Regulação**: uma análise da eficiência do termo de compromisso de cessação. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of Law**. 9. ed. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014.

SCHOLZ, John T. **Cooperation, Deterrence, and the Ecology of Regulatory Enforcement**. Law & Society Review, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 179-224, 1984.

SCHOLZ, John T. **Voluntary Compliance and Regulatory Enforcement**. Public Administration Review, Washington, v. 44, n. 5, p. 385-391, 1984.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.