

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
***CAMPUS* GOVERNADOR VALADARES**
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

Mateus Soares Borges Ottoni

A ATUAÇÃO DO PROCON-MG SOB A ÓTICA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA:

Uma Análise da Sistemática da Resolução PGJ n.º 57/2022

Governador Valadares

2026

Mateus Soares Borges Ottoni

A ATUAÇÃO DO PROCON-MG SOB A ÓTICA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA:

Uma Análise da Sistemática da Resolução PGJ n.º 57/2022

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro

Governador Valadares

2026

Mateus Soares Borges Ottoni

A ATUAÇÃO DO PROCON-MG SOB A ÓTICA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA:

Uma Análise da Sistemática da Resolução PGJ n.º 57/2022

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito

Aprovado em 02 de junho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares

Prof.^a Dra. Nathane Fernandes da Silva

Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares

Dr. Randal Bianchini Marins

Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Prof. Dr. Rodrigo de Almeida Leite

Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares

AGRADECIMENTOS

A Deus, o criador de todas as coisas, que me capacitou e sustentou em toda a minha graduação, bem como na elaboração deste texto.

Aos meus pais, que me ensinaram as virtudes do conhecimento, mas, principalmente, do amor.

À Vitória, que esteve pacientemente ao meu lado, sendo o meu maior apoio durante toda essa jornada.

Ao Dr. Randal Bianchini Marins e à equipe da 15.^a Promotoria de Justiça da Comarca de Governador Valadares, que me mostraram na prática o que é, de fato, servir ao público.

Ao meu orientador, Dr. Jamir Calili Ribeiro, por toda a paciência e pelas horas dedicadas à construção e ao refinamento deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho analisa a transição paradigmática no Direito Administrativo Sancionador, marcada pelo esgotamento do modelo clássico de comando e controle (*command and control*), o qual se revelou incapaz de tutelar adequadamente as complexas relações de consumo contemporâneas. Sob o prisma da Teoria da Regulação Responsiva e da Análise Econômica do Direito, o estudo tem como objetivo central investigar a institucionalização da consensualidade no âmbito do Procon-MG, com enfoque analítico na Resolução PGJ n.º 57/2022. Constatou-se que a referida norma estrutura com êxito a atuação estatal por meio da pirâmide responsiva e da estratégia comportamental de reciprocidade contingente (*tit-for-tat*). A norma privilegia a persuasão e a cooperação na sua base e fomenta a adequação voluntária no seu estrato intermediário. Ademais, demonstra-se que o sucesso destas instâncias dialógicas depende intrinsecamente do paradoxo da *benign big gun*, ou seja, da disponibilidade de uma prerrogativa sancionatória de caráter severo no topo da pirâmide, essencial para dissuadir a recalcitrância e o oportunismo ao operar como uma ameaça crível. Por fim, a pesquisa diagnóstica que os riscos institucionais inerentes à adoção da consensualidade são eficientemente neutralizados pelas travas de segurança e pela procedimentalização da responsividade presentes na norma, assegurando uma negociação balizada pelo direito (*bargaining in the shadow of the law*) e orientada à reparação integral do mercado sob as premissas da Justiça Restaurativa.

Palavras-chave: direito administrativo sancionador; regulação responsiva; Procon; consensualidade; análise econômica do direito.

ABSTRACT

This study examines the paradigmatic shift in Administrative Enforcement Law, marked by the obsolescence of the classic command-and-control model, which has proven inadequate for safeguarding complex contemporary consumer relations. Framed by the Responsive Regulation Theory and Law and Economics, the research aims to investigate the institutionalization of consensual approaches within Procon-MG, with an analytical focus on Resolution No. 57/2022 of the Prosecutor General's Office (Procuradoria-Geral de Justiça). The findings indicate that the aforementioned regulation successfully structures state enforcement through an Enforcement Pyramid and the behavioral framework of contingent reciprocity (tit-for-tat strategy). The norm prioritizes persuasion and cooperation at its foundational tier while fostering voluntary compliance at its intermediate stratum. Furthermore, the study demonstrates that the efficacy of these dialogical stages intrinsically relies on the benign big gun paradox, namely, the availability of a severe sanctioning prerogative at the apex of the pyramid. This capacity is essential to deter recalcitrance and opportunism by operating as a credible threat. Ultimately, the research concludes that the institutional risks inherent in the shift toward negotiated settlements are effectively neutralized by the normative safeguards and the proceduralization of responsiveness embedded in the resolution. This institutional architecture ensures bargaining in the shadow of the law, steering the process toward comprehensive market reparation under the premises of Restorative Justice.

Keywords: administrative law; responsive regulation; Procon; consensuality; law and economics.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A SUPERAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE IRRESTRITA EM FAVOR DA JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA	10
2.1 O ESGOTAMENTO DO MODELO DE COMANDO E CONTROLE E OS LIMITES DA SANÇÃO UNILATERAL	10
2.2 DA LEGALIDADE ESTRITA À JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA	11
2.3 A RELEITURA DO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO E A LEGITIMIDADE DA CONSENSUALIDADE NO DIREITO PÚBLICO	13
3 O MARCO TEÓRICO DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO	16
3.1 A PIRÂMIDE DE ENFORCEMENT E A ESTRATÉGIA TIT-FOR-TAT	16
3.2 O PARADOXO DA BENIGN BIG GUN E A DISSUAÇÃO	18
3.3 JUSTIÇA RESTAURATIVA E O REEQUILÍBRIO DO MERCADO DE CONSUMO	19
4 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PIRÂMIDE NA RESOLUÇÃO PGJ N.º 57/2022 DO PROCON-MG	21
4.1 A BASE DA PIRÂMIDE: A FISCALIZAÇÃO ORIENTADORA E A RECOMENDAÇÃO	21
4.2 O MEIO DA PIRÂMIDE: COMPROMISSOS, SANÇÕES PREMIAIS E MULTAS	22
4.3 O TOPO DA PIRÂMIDE: LIDANDO COM O INFRATOR RECALCITRANTE	24
5 RISCOS INSTITUCIONAIS E TRAVAS DE SEGURANÇA	26
5.1 PATH DEPENDENCE E A INÉRCIA SANCIONADORA	26
5.2 ACORDOS COM VIÉS MERAMENTE ARRECADATÓRIO	27
5.3 O RISCO DE COAÇÃO	28
5.4 A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE PELA RES. PGJ N.º 57/2022 COMO ANTÍDOTO	29
6 CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS	34

1 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). Em sua concepção clássica, a atuação da Administração Pública estruturou-se sob o modelo 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 deste 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 voltada 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 (1992). Tal doutrina propõe a superação da falsa dicotomia entre um Estado puramente punitivo e a desregulamentação

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.

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 recalitrantes ou irracionais.

É com esta perspectiva que se pretende fazer uma análise, em abstrato, da adequação e da implementação desta teoria na defesa do consumidor pelo Procon-MG, com enfoque no exame sistemático da Resolução PGJ⁴ 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). 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).

Para atingir tais escopos, o presente estudo encontra-se estruturado em quatro eixos de desenvolvimento. Primeiro, 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, delinea-se o marco teórico da Regulação Responsiva, dissecando a lógica da progressão sancionatória e da reciprocidade contingente.

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 texto 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 Diferentemente da maioria dos entes federativos, em que os órgãos de proteção ao consumidor integram o Poder Executivo, o Procon-MG é um órgão inserido na estrutura do Ministério Público de Minas Gerais, conforme art. 14 do ADCT da Constituição Estadual de 1989. É esta inserção institucional que justifica a competência normativa da Procuradoria-Geral de Justiça para regulamentar, por meio de Resolução, as diretrizes do processo administrativo sancionador no âmbito do órgão.

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 (TAC); e o topo, marcado pela cominação de medidas mais gravosas.

Por fim, examinam-se os riscos institucionais que ameaçam a autocomposição, notadamente a inércia da cultura repressiva (*path dependence*), o viés estritamente arrecadatório e o risco de coação negocial, demonstrando como a procedimentalização da responsividade atua como um antídoto contra o arbítrio estatal, preservando a voluntariedade da negociação balizada pelo direito (*bargaining in the shadow of the law*).

2 A SUPERAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE IRRESTRITA EM FAVOR DA JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA

Antes de avançar à análise pretendida nesta pesquisa, cumpre examinar as limitações do modelo tradicional de comando e controle na regulação consumerista, bem como apresentar o substrato teórico que fundamenta a adoção de instrumentos consensuais pelos órgãos de proteção ao consumidor. A literatura especializada em políticas públicas e administração da justiça tem apontado, de forma recorrente, as ineficiências do modelo clássico, argumentando que a negociação administrativa não representa uma renúncia ao poder de polícia. Pelo contrário, ela se configura como uma estratégia pragmática e eficiente para a efetiva satisfação do interesse público primário.

2.1 O ESGOTAMENTO DO MODELO DE COMANDO E CONTROLE E OS LIMITES DA SANÇÃO UNILATERAL

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 deste 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%⁵.

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).

Esse montante não corresponde ao valor nominal da multa prevista em lei, mas sim a este 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

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 729/2020 - Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 01 abr. 2020. O relatório de acompanhamento (Processo TC 024.820/2018-0) consolidou dados de quinze agências e órgãos fiscalizadores, revelando que, no biênio 2015-2016, foram aplicados R\$ 18.338.465.689,03 em multas, enquanto o montante arrecadado somou apenas R\$ 435.407.543,26 (equivalente a 2,37% do valor total).

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.

2.2 DA LEGALIDADE ESTRITA À JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA

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 microssistema 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.

2.3 A RELEITURA DO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO E A LEGITIMIDADE DA CONSENSUALIDADE NO DIREITO PÚBLICO

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 arrecadatário 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 n.º 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*) (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 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.

3 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.

3.1 A PIRÂMIDE DE *ENFORCEMENT* E A ESTRATÉGIA *TIT-FOR-TAT*

A Teoria da Regulação Responsiva 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 deste 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 conflitos na base, priorizando a persuasão em detrimento da imperatividade (Ayres; Braithwaite, 1992).

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.

3.2 O PARADOXO DA *BENIGN BIG GUN* E A DISSUASÃO

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, 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.

3.3 JUSTIÇA RESTAURATIVA E O REEQUILÍBRIO DO MERCADO DE CONSUMO

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 aflagante 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 infligência 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 microsistema 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 indêbitos, 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.

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

A positivação da Teoria da Regulação Responsiva e sua pirâmide responsiva na estrutura do Procon-MG consolida-se por meio da Resolução PGJ n.º 57/2022⁷. 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.

4.1 A BASE DA PIRÂMIDE: A FISCALIZAÇÃO ORIENTADORA E A RECOMENDAÇÃO

A arquitetura da pirâmide responsiva pressupõe, em sua base, que a expressiva maioria dos agentes econômicos ostenta inclinação à conformidade normativa, de modo que a atuação estatal primária deve ser eminentemente dialógica e persuasiva (Ayres; Braithwaite, 1992).

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

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.

⁷ Observação metodológica: foi realizada uma investigação acerca da gênese da norma em questão, a fim de 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 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.

⁸ Importa destacar que a sistemática da Resolução PGJ n.º 57/2022 foi recentemente aprimorada pela Resolução PGJ n.º 39/2024. O referido ato normativo não alterou a estrutura da pirâmide responsiva, mas conferiu maior densidade técnica aos institutos da consensualidade e da dosimetria sancionatória. Dentre os ajustes mais significativos, destaca-se o refinamento das regras de concurso de infrações e a criação de novos incentivos pecuniários para a quitação antecipada de multas, inclusive com descontos para desistência de recursos, medidas que reforçam o objetivo de desjudicialização do microsistema consumerista mineiro.

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, 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 deste 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 deste 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 contumácia do fornecedor (Ayres; Braithwaite, 1992; Scholz, 1984).

4.2 O MEIO DA PIRÂMIDE: COMPROMISSOS, SANÇÕES PREMIAIS E MULTAS

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.

4.3 O TOPO DA PIRÂMIDE: LIDANDO COM O INFRATOR RECALCITRANTE

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 este 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).

A estrutura de escalonamento prevista na Resolução PGJ n.º 57/2022 é visualmente resumida no diagrama a seguir:



Fonte: gerado por IA. Plataforma Gemini. Em 18 de maio de 2026.

Cumprе 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 deste 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 Estado Regulador apenas abandona as instâncias dialógicas e as multas retributivas quando o fornecedor rompe o dever de fideducia, demonstra resistência deliberada à conformidade ou atua de forma a ameaçar bens jurídicos como a saúde pública ou a segurança do consumidor.

5 RISCOS INSTITUCIONAIS E TRAVAS DE SEGURANÇA

Em tese, a Regulação Responsiva é a resposta ótima, no sentido econômico, para as falhas de mercado, mas a sua adoção real está sujeita a riscos institucionais. Diante dessa possibilidade, propõe-se diagnosticar como o modelo pode sofrer distorções no âmbito do Procon-MG e examinar as travas de segurança normativas desenhadas para impedir decisões arbitrárias⁹.

5.1 *PATH DEPENDENCE* E A INÉRCIA SANCIONADORA

A transposição de modelos teóricos para a prática administrativa, a exemplo da adoção de vias consensuais na regulação, enfrenta, por vezes, limitações que transcendem a mera vontade do legislador (Binenbojm, 2014). Na ciência política e na economia institucional, este fenômeno de resistência é traduzido pelo conceito de dependência de trajetória (*path dependence*) (Posner, 2014).

A teoria postula que as instituições possuem uma forte tendência a manter práticas, rotinas e lógicas decisórias forjadas no passado, mesmo quando estas se revelam institucionalmente ineficientes para lidar com as complexidades do presente (Posner, 2014). Sob essa ótica, a inércia decorre de um conservadorismo organizacional do Estado: uma vez que a cultura e os canais de informação de uma burocracia são estabelecidos, cria-se um investimento irrecuperável (*sunk cost*) que restringe a adaptabilidade da organização a novos ambientes (Posner, 2014).

Além disso, a cultura institucional é difusa e não se altera pela simples inovação normativa, a transição para um novo paradigma envolve custos de coordenação e transição, o que induz a máquina pública a reproduzir o padrão histórico consolidado (Posner, 2014). Na literatura regulatória, essa intransigência manifesta-se como resistência burocrática (*bureaucratic resistance*), caracterizando o apego dos agentes a respostas tradicionais já sedimentadas (Baldwin; Cave; Lodge, 2012).

⁹ É preciso destacar que os riscos aqui mencionados não excluem outros a serem diagnosticados pela pesquisa jurídica acerca das formas consensuais de resolução de conflitos. Tomando como exemplo a literatura sobre mediação, que envolve a relação entre particulares conduzidas por terceiro institucionalmente neutro e imparcial, Orsini e Silva (2016), apontam que no contexto brasileiro o uso da mediação como instrumento de desafogamento de processos judiciais tende ao fracasso, uma vez que a mediação deveria ser observada como mecanismo de transformação cultural e promoção de paz. (Orsini, Adriana Goulart de Sena; Silva, Nathane Fernandes da. Entre a promessa e a efetividade da mediação: uma análise da mediação no contexto brasileiro. Revista Jurídica da Presidência, v. 18, p. 331-356, 2016).

No âmbito do Direito Administrativo brasileiro, a dependência de trajetória revela-se concretamente na perpetuação de uma cultura repressiva na Administração Pública (Palma, 2010). O agente público nacional e as instituições de controle tiveram suas estruturas teóricas erguidas com vistas à manutenção de uma lógica centralizadora e verticalizada de autoridade (Binenbojm, 2014), condicionados a compreender a prerrogativa sancionadora estatal não como um instrumento flexível de gestão, mas como um “poder-dever” inescusável, voltado eminentemente à retribuição e à repressão do infrator (Palma, 2010). Desenvolveu-se, assim, um viés dogmático que posiciona o administrado precipuamente em um polo de antagonismo na relação jurídico-administrativa (Binenbojm, 2014), criando-se uma oposição estrutural à consensualidade e à horizontalização do diálogo institucional, observando-se, portanto, uma subtilização das soluções negociadas no processo administrativo sancionador (Palma, 2010).

A resistência estrutural do Estado em firmar acordos substitutivos não é motivada exclusivamente por um viés arrecadatário ou pelo desejo de auferir receitas com multas (Palma, 2010), mas também por um “conforto procedimental” proporcionado pela sanção unilateral (Binenbojm, 2014).

A imposição de uma multa constitui um ato administrativo padronizado e institucionalmente seguro, que exige do agente público apenas a subsunção rigorosa dos fatos à norma, isentando-o de avaliações complexas (Binenbojm, 2014), ao passo que a concertação administrativa e a negociação de matrizes de incentivos exigem dos agentes públicos uma postura proativa para o desenho de soluções atípicas no caso concreto (Palma, 2010).

Mais do que a necessidade de qualificação técnica, o acordo administrativo impõe ao agente uma assimetria de riscos funcionais. Sob um “direito administrativo do medo” (Santos, 2020), imprecisões metodológicas ou desvios na elaboração de acordos podem sujeitar o administrador à responsabilização perante órgãos de controle. Condicionados à mesma matriz punitiva, tais órgãos operam com intolerância ao erro negocial.

Por apresentar menores custos de transação e mitigar o risco funcional do agente em comparação à estruturação de um acordo complexo, o aparato estatal perpetua a dependência de trajetória (Posner, 2014), preterindo a base dialógica e pedagógica da pirâmide de regulação responsiva.

5.2 ACORDOS COM VIÉS MERAMENTE ARRECADATÁRIO

A competência discricionária outorgada à Administração Pública não se confunde com arbitrariedade, estando vinculada à persecução das finalidades legais que justificam a sua

instituição (Justen Filho, 2023). Sob o prisma da doutrina clássica e da teoria do Direito Administrativo, essa disfunção teleológica da discricionariedade revela-se no choque entre o interesse público primário e o secundário.

A ordem jurídica veda a prevalência do interesse secundário sobre o primário, de modo que a busca exclusiva pelo incremento das receitas, em detrimento da adequação comportamental do mercado e do cumprimento da lei, constitui um distanciamento do interesse público material (Justen Filho, 2023).

No âmbito do controle exercido pelos órgãos de defesa do consumidor, o risco dessa inversão de prioridades evidencia-se caso a autoridade decida aplicar os instrumentos da Regulação Responsiva com motivações estritamente arrecadatórias. Ao deparar-se com os impasses estruturais da atuação sancionatória típica, notadamente a alta taxa de judicialização das penalidades, a morosidade e a baixíssima eficácia de execuções de multas inadimplidas (Palma, 2010), o órgão controlador tende a enxergar a consensualidade não como um mecanismo de eficiência alocativa ou de Justiça Restaurativa, mas como um atalho procedimental para o recolhimento de receitas.

Nesse cenário, ocorre o fenômeno que a literatura denomina de “desnaturalização dos acordos substitutivos” (Palma, 2010). O acordo de vontades sofre uma distorção funcional, atuando não como um mecanismo voltado à rápida adequação de condutas, à tutela dos direitos metaindividuais e à harmonização das relações de consumo, mas como uma via de liquidação antecipada de créditos para mitigar o custoso processo de punição e subsequente execução. A eficácia da ação regulatória deixa de ser medida pela efetiva mudança de comportamento do infrator no mercado e passa a ser avaliada pelo volume de recursos pecuniários arrecadados.

Ao monetizar a infração, o órgão de controle esvazia o caráter pedagógico e preventivo projetado para a base da pirâmide da Regulação Responsiva. A reestruturação efetiva da conduta da empresa infratora e o ressarcimento direto aos consumidores lesados são relegados a obrigações acessórias. O fornecedor transgressor, por sua vez, internaliza o pagamento do acordo como um custo de operação, sem, necessariamente, adequar-se integralmente às regras de sua atividade.

5.3 O RISCO DE COAÇÃO

A dogmática administrativa contemporânea consagra a premissa de que a consensualidade no setor público opera como uma “negociação balizada pelo direito”

(*bargaining in the shadow of the law*) (Mnookin; Kornhauser, 1979). Sob a ótica da Teoria da Negociação de Harvard, estruturada nos postulados de Fisher e Ury, as partes em um acordo civil privado balizam as suas concessões a partir da avaliação rigorosa de suas alternativas externas à mesa de negociação, consubstanciadas na métrica do BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement* - Melhor Alternativa a um Acordo Negociado) (Fisher; Ury, 1981). Se os termos propostos pelo interlocutor forem inferiores ou mais gravosos do que a sua alternativa externa, a parte recusa o acordo e busca a satisfação de seus interesses por outras vias.

O transplante dessa racionalidade negocial para o âmbito do Direito Administrativo exige cautela, contudo. Em uma negociação travada com o Estado regulador, detentor do monopólio do uso legítimo da coerção, a dinâmica de horizontalidade desaparece. O BATNA do fornecedor regulado não consiste em buscar outro parceiro comercial, mas sim em submeter-se ao rito persecutório estatal. Diante dessa assimetria estrutural, o custo de não celebrar o acordo é o enfrentamento de um litígio longo e desgastante, a imposição de multas incapacitantes e a potencial suspensão de suas atividades.

Sob a lente da Análise Econômica do Direito, a ameaça de sanções severas altera drasticamente a ambiência de voluntariedade. O cenário negocial aproxima-se do estado de coação econômica, análogo ao dilema coercitivo de “a bolsa ou a vida” (*your money or your life*) (Posner, 2014). Em razão deste desequilíbrio de poder de barganha, o Termo de Ajustamento de Conduta ou a Transação Administrativa corre o risco de deixar de ser um instrumento de composição recíproca de interesses para converter-se em um contrato de adesão, imposto sob a lógica do “pegar ou largar” (*take-it-or-leave-it*) (Posner, 2014; Marques, 2016).

Nesse contexto, o fornecedor não assina o acordo movido por um espírito colaborativo ou pelo desejo de restabelecer o equilíbrio do mercado de consumo preconizado pela Justiça Restaurativa, mas adere às cláusulas movido exclusivamente pelo risco de ser submetido à sanção máxima (Palma, 2010). A disparidade no exercício da prerrogativa sancionadora faz com que o ente privado se veja obrigado a sujeitar-se a cominações unilaterais pela Administração Pública, mesmo estando sob o verniz de um ato formalmente bilateral e dialogado (Palma, 2010).

Ao instrumentalizar a ameaça de um processo sancionador oneroso e de sanções severas apenas como forma de forçar um “acordo”, o Estado afasta-se da Regulação Responsiva e incorre naquilo que a doutrina processual norte-americana qualifica criticamente como “chantagem legalizada” (*legalized blackmail*) (Gidi, 2007).

5.4 A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE PELA RES. PGJ N.º 57/2022 COMO ANTÍDOTO

A eficácia da Regulação Responsiva no âmbito do Procon-MG está diretamente correlacionada à capacidade do desenho normativo de neutralizar a inércia burocrática e a dependência de trajetória, de forma que a Resolução PGJ n.º 57/2022 opera essa correção de rota ao proceduralizar essa responsividade. A positivação do Termo de Ajustamento de Conduta e da Transação Administrativa mitiga os custos de transação inerentes à negociação, estruturando um caminho seguro para o agente público. Ao transformar a alternativa negociada em uma etapa procedimental típica, afasta-se o conservadorismo institucional e viabiliza-se a aplicação rotineira das instâncias persuasivas.

Ademais, a proceduralização atua como um vetor de desconstrução da cultura punitiva e do antagonismo estrutural. A Resolução PGJ n.º 57/2022, ao prever a dupla visita (fiscalização orientadora) para micro e pequenas empresas, obriga o Estado a atuar de modo eminentemente preventivo, sob pena de nulidade do processo sancionador. Corroborando essa arquitetura, a norma consagra a figura da recomendação administrativa, que orienta o fornecedor quanto aos padrões de adequação e delimita prazo para a regularização espontânea do passivo. Ao estruturar essas pontes de conformidade voluntária, o diploma transmuda a relação de inimizade sistêmica em uma interação inicial pautada pela cooperação.

Para suplantiar o conforto procedimental inerente à sanção unilateral, a Resolução institui a parametrização objetiva da via consensual. Ao estipular parâmetros bem definidos para a celebração dos acordos substitutivos, a norma confere à solução negociada o mesmo grau de segurança jurídica, previsibilidade e viabilidade executiva outrora exclusivos da persecução punitiva clássica, equalizando os incentivos para a adoção da Regulação Responsiva.

Essa mesma arquitetura procedimental neutraliza os riscos do “direito administrativo do medo”. A Resolução PGJ n.º 57/2022 dilui a assimetria de riscos funcionais ao condicionar a validade da Transação Administrativa e do Termo de Ajustamento de Conduta à sua fundamentação e à remessa compulsória dos autos à Junta Recursal do Procon-MG (no caso de Processos Administrativos) após a quitação do valor transacionado. Ao submeter a solução negociada à validação sistêmica e à revisão por órgão colegiado, o diploma afasta a exposição individual do presentante do órgão (*principal-agent problem*), dotando a inovação regulatória de segurança institucional.

A contenção do risco de preterição da Regulação Responsiva perfaz-se mediante a imposição de travas procedimentais à escalada punitiva. A Resolução inviabiliza o salto discricionário para o ápice da pirâmide responsiva ao atrair, por força de seu art. 5º, a incidência do caput do art. 59 da Lei Federal n.º 8.078/1990. Este dispositivo erige a reincidência em infrações de maior gravidade como pressuposto material intransponível para a decretação das sanções como a suspensão temporária de atividade, a cassação de licença e a interdição. Essa condicionante faz com que a autoridade fiscalizadora esgote as vias da persuasão, da transação e das multas retributivas ordinárias antes de mobilizar a sua prerrogativa sancionatória de caráter severo. O sistema consagra a estratégia de reciprocidade contingente ao admitir a ruptura dessa progressão exclusivamente nas hipóteses de riscos iminentes à vida, à saúde e à segurança pública.

O reequilíbrio da assimetria do poder de barganha fundamenta-se na blindagem das garantias processuais do administrado. Por exemplo, ao estabelecer, em seu art. 13, §1º, que a celebração da Transação Administrativa não induz confissão da matéria de fato tampouco configura causa de reincidência, aumenta-se substancialmente o BATNA do fornecedor: ao afastar o risco de autoincriminação e a produção de provas contra si mesmo, o agente econômico é desonerado do temor de que a cooperação implique em consequências ulteriores. Tal arquitetura fomenta a conformidade voluntária ao assegurar que o acordo transacione exclusivamente sobre o litígio em curso, restituindo parte da simetria institucional necessária para que a adesão decorra de um cálculo de eficiência, e não de coerção.

Cumprе ressalvar, todavia, sob a lente da Análise Econômica do Direito, que, para que o modelo consensual opere com eficácia, é imperativo que o BATNA do fornecedor (no caso, o prosseguimento do rito sancionador) preserve um grau calculado de desvantagem e onerosidade para o fornecedor. Caso a opção de não transacionar seja desprovida de riscos materiais expressivos, o incentivo para a autocomposição esvazia-se. Destarte, o desenho normativo neutraliza a extorsão reflexa (ausência de confissão), mas mantém a dissuasão calibrada: a iminência de uma sanção parametrizada e os custos de transação inerentes à defesa processual garantem que a adesão ao acordo continue a figurar como o cenário ótimo para o mercado.

O risco de coação econômica e o conseqüente desvirtuamento da voluntariedade negocial são neutralizados pela parametrização dogmática da dosimetria sancionatória. A norma obsta que o ente estatal inflacione artificialmente a ameaça pecuniária ao submeter o cálculo da multa-base a uma fórmula que pondera, de forma vinculada, a gravidade da infração, a vantagem auferida e o faturamento bruto do fornecedor. Adicionalmente, as

circunstâncias atenuantes e agravantes encontram-se listadas no art. 29, §§1.º e 2.º, da Resolução PGJ n.º 57/2022, o que impede a fixação de multas arbitrárias desprovidas de lastro material.

No que toca ao risco de imposição unilateral sob o verniz da bilateralidade, a Resolução vincula a celebração dos acordos substitutivos a requisitos materiais estritos de recomposição da legalidade. No caso do termo de ajustamento de conduta, o diploma exige a estipulação de obrigações de fazer e não fazer precisas e correlacionadas à falha de mercado apurada (art. 15), além do ressarcimento de despesas (art. 14, III), vedando a inclusão de encargos genéricos ou desarrazoados (art. 15, §1.º). Essa exigência de pertinência temática impede que o Estado imponha sanções disfarçadas de adequação comportamental. Ademais, a norma estabelece que o eventual descumprimento do pacto não enseja retaliação arbitrária, mas determina o retorno do feito à tramitação sancionatória regular para a prolação de decisão administrativa fundamentada.

Por fim, no que toca ao risco de “chantagem legalizada”, a Resolução PGJ n.º 57/2022 condiciona a oferta da Transação Administrativa a marcos temporais e procedimentais preclusivos, obstando que o Estado utilize a ameaça difusa de persecução para coagir o fornecedor à margem do contraditório. De acordo com o art. 12 do ato, a oportunidade de encerramento consensual do feito é formalmente ofertada apenas após o decurso do prazo de impugnação, ou seja, quando o regulado já foi formalmente notificado e teve a oportunidade de exercer a sua defesa inicial.

Caso a pactuação seja recusada pelo fornecedor, o art. 18 assegura o prosseguimento regular do processo com a intimação para a apresentação de alegações finais antes da prolação da decisão administrativa.

De igual modo, se o ajustamento for descumprido, a norma veda a retaliação punitiva arbitrária, limitando-se a determinar o retorno do feito à sua tramitação regular (art. 13, §4.º).

A neutralização da coerção institucional consolida-se pelo regramento estrito da multa a ser aplicada: o administrado sabe, de antemão, qual será o teto da sanção financeira aplicável em seu caso concreto. O artigo 31 assegura essa transparência dogmática ao determinar a disponibilização de uma planilha eletrônica de cálculo que indica expressamente ao infrator o valor exato da multa-base, bem como os patamares matemáticos da multa-máxima (acréscimo de 50%) e da multa-mínima (decréscimo de 50%) passíveis de aplicação.

Tal previsibilidade reduz o poder de intimidação do órgão, garantindo que a decisão de não transigir seja exercida com segurança jurídica e sem o risco de recrudescimento punitivo

infundado. Ao suprimir a subjetividade do órgão na fixação das penalidades, a norma certifica que a atuação administrativa consensual seja pautada pela voluntariedade e pelo cálculo racional do custo esperado da infração, afastando o temor próprio do arbítrio punitivo estatal.

6 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 deste 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 sanção, 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 recalitrante, a norma assegura a imposição de penalidades drásticas, como multas balizadas pelo faturamento da empresa, interdição e suspensão de atividades, que operam como ameaça crível no plano de fundo, neutralizando a resistência deliberada.

A pesquisa diagnosticou, entretanto, que a transição para a atuação negocial enfrenta riscos institucionais relevantes, notadamente a inércia burocrática (*path dependence*), o

desvirtuamento dos acordos por um viés estritamente arrecadatário e a assimetria de poder de barganha que poderia converter a negociação em coação (*legalized blackmail*).

Constatou-se que a própria arquitetura da Resolução PGJ n.º 57/2022 fornece alguns antídotos necessários a essas disfunções através da procedimentalização da responsividade. As travas de segurança normativas, como a imposição de regras matemáticas para o cálculo de multas, a exigência de pertinência temática para as obrigações, a preservação do direito à não autoincriminação e o escrutínio hierarquizado de legalidade dos acordos, mitigam o risco funcional do agente e salvaguardam os administrados de sanções arbitrárias, garantindo que o consenso seja balizado pelo direito (*bargaining in the shadow of the law*).

Em suma, a sistemática adotada pelo Procon-MG consubstancia uma necessária modernização na defesa do consumidor. Ao adotar a modulação de incentivos, a Resolução PGJ n.º 57/2022 demonstra que a regulação responsiva é capaz de harmonizar o exercício do poder de polícia com a eficiência exigida pelo Estado Democrático de Direito, voltando-se não à mera inflicção de castigo, mas à reparação integral 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.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.
- 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.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n.º 729/2020: Relatório de Acompanhamento**. Processo TC 024.820/2018-0. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 1 abr. 2020.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and economics**. 6. ed. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016. Disponível em: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1127400>. Acesso em: 15 maio 2026.
- 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, 2005.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Getting to Yes: negotiating agreement without giving in.** 3. ed. New York: Penguin Books, 2011.

GIDI, Antonio. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor:** comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo. 12. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

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.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

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 Discricionariedade:** novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena; SILVA, Nathane Fernandes da. Entre a promessa e a efetividade da mediação: uma análise da mediação no contexto brasileiro. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18, n. 115, p. 331-356, 2016.

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.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo: riscos e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

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**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

WATSON, Alan. **Legal Transplants: an approach to comparative law**. 2. ed. Athens: University of Georgia Press, 1993.