



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000405690

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1031345-81.2021.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante CONSÓRCIO NACIONAL VOLKSWAGEN - ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIO LTDA., é apelado MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SIDNEY ROMANO DOS REIS (Presidente sem voto), ALVES BRAGA JUNIOR E SILVIA MEIRELLES.

São Paulo, 27 de maio de 2022.

MAURÍCIO FIORITO
Relator
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 1031345-81.2021.8.26.0114

Apelante: Consórcio Nacional Volkswagen - Administradora de Consórcio Ltda. \line Apelado: Município de Campinas

Comarca: Campinas

Voto nº 19.843

APELAÇÃO – ATO ADMINISTRATIVO – AÇÃO ANULATÓRIA – AUTO DE INFRAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE MULTA LAVRADO PELO PROCON DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS – Multa aplicada em razão de violação ao direito à informação prévia, clara e precisa em contrato de consórcio e de práticas abusivas (artigos 4º I, 6º III, IV, 14; 30; 31; 35 I; 39 IV, V; 42 § único; 46 e 54 § 1º, 3º, 4º do Código de Defesa do Consumidor) – Infrações caracterizadas – Presunção de legitimidade do ato administrativo não ilidida – Aplicação de penalidade na forma dos artigos 56, inciso I, e 57, da Lei nº 8.078/1990 – Valor da multa aplicada com proporcionalidade e razoabilidade – Redução inviável – Sentença de improcedência mantida – **Recurso improvido.**

Trata-se de recurso de apelação de **Consórcio Nacional Volkswagen – Administradora de Consórcio Ltda.** em face da sentença que, em ação ordinária¹ movida contra o **Município de Campinas**, objetivando a anulação de multa aplicada no processo administrativo nº 01517/2016ADM, no valor de 1580 UFIRs, correspondente, hoje, a R\$ 6.650,00, por descumprimento de oferta, prática abusiva e cobrança indevida em contrato de consórcio, **julgou improcedente a demanda**, ante a legalidade do ato, e condenou a apelante ao pagamento das custas, despesas e verba honorária de 10% sobre o valor atualizado da causa (fls. 578/580).

Pugna a apelante pela reforma do julgado, sustentando, em síntese, a nulidade do auto de infração, com a reiteração das razões iniciais. Afirma ter sido indevidamente autuada por alegada exigência de valor

¹ Valor da causa em 16/09/2021: R\$ 1.000,00.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

adicional em consórcio de automóvel, além das prestações mensais, pois o consumidor aderiu ao plano denominado "Mais Leve", pelo qual o valor da prestação é reduzido e o consorciado, quando contemplado, pode receber a carta de crédito em valor proporcional ou integral, devendo nesse último caso, o valor corresponde à redução das prestações ser rateado nas vincendas. Mencionada modalidade, portanto, consiste em um menor valor de prestação e, independentemente do tipo de contemplação da cota, por lance ou por sorteio, o consorciado, no ato da contemplação, faz a opção pelo recebimento do crédito, sendo total ou parcial (a sua livre escolha), e, no caso, equivalente a 1/3 não pago será rateado nas prestações vincendas, conforme previsto em regulamento do consórcio. Aduz que o próprio consumidor optou por receber o crédito parcial, sendo assim, não houve a majoração das parcelas vincendas. Sustenta que o consumidor sempre teve ciência de que o valor da parcela não paga antes da contemplação não seria rateada nas parcelas seguintes, caso a opção do crédito fosse parcial, como ocorreu. O consorciado recebeu então em sua conta bancária o crédito parcial em espécie no valor de R\$ 39.940,57, em 05/04/2016, sem desembolsar nada para isto. Todas as informações foram prévia e corretamente prestadas ao consumidor, mas este, após escolher pelo crédito parcial, manifestou interesse em receber o valor total da carta de crédito, o que seria possível, desde que pagasse a diferença, com o que não concordou. Alega que o consumidor pretendeu efetivar o pagamento de R\$ 39.000,00 e obter carta de crédito de R\$ 52.350,00, o que não se pode permitir, por ser contrário à boa fé. Subsidiariamente, afirma que o valor da multa viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pugnando por sua redução (fls. 586/596).

Recurso respondido (fls. 602/617).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É O RELATÓRIO.

FUNDAMENTO.

Cinge-se a controvérsia à regularidade de multa aplicada pelo Procon do Município de Campinas nos autos do processo administrativo nº 01517/2016 ADM em razão de violação ao direito à informação prévia, clara e precisa em contrato de consórcio firmado e de práticas abusivas (artigos 4º I, 6º III, IV, 14; 30; 31; 35 I; 39 IV, V; 42 § único; 46 e 54 § 1º, 3º, 4º do Código de Defesa do Consumidor).

Inicialmente, deve-se frisar que **o Poder Judiciário não é instância revisora ou recursal de decisões proferidas em procedimento administrativo**, não lhe cabendo revisar a justiça ou rigor do julgamento, mas sim **apreciar possíveis ilegalidades ou desvios de finalidade**. Nesse sentido, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do Governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito.

(Direito Administrativo Brasileiro, 40ª edição, Malheiros, 2014, pp. 789/790).

No caso dos autos, não se verifica qualquer ilegalidade no auto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de infração, tendo em vista que foi constatada pelo Procon do Município de Campinas, em regular procedimento administrativo, com observância do contraditório e ampla defesa, a prática, pela empresa apelante, de infrações à legislação consumerista, sujeitas à multa, a qual foi aplicada pela autoridade competente.

Com efeito, em 17/05/2016, o consumidor Alcides Ferreira do Nascimento formalizou reclamação junto ao Procon de Campinas em face da empresa apelante (processo administrativo nº 01517/2016 ADM), relatando terem celebrado contrato de consórcio mas, ao ser sorteado, foi informado que para retirar sua carta de crédito, seria necessário o pagamento de uma quantia que não havia sido informada no ato da contratação. O consumidor alegou que *"possui junto à reclamada um consórcio (...) para o veículo Golf 1.6 sendo o valor do prêmio R\$ 52.350,00 parcelado em 72 parcelas (...), ocorre que consumidor encontra-se na parcela 71, e segundo a reclamada consumidor tem o valor para resgatar de aproximadamente R\$ 39.000,00, devido seu plano ser parcial, e para resgatar o valor referente à proposta será necessário realizar o pagamento do valor de R\$ 23.522,99, consumidor não concorda com a reclamada, pois afirma que nunca foi comunicado quando a valor parcial, tanto que esta não consta em sua proposta"*. Diante do ocorrido, solicitou esclarecimento sobre os fatos, detalhamento de todos os valores pagos e o cumprimento forçado da oferta (fls. 335 e ss.).

As partes não chegaram a acordo e a empresa apresentou defesa (fls. 417; 418/434), a qual foi analisada e rejeitada, em 11/10/2019, por decisão da autoridade competente, a diretora do Procon de Campinas, com aplicação de multa, no valor de 1580 UFIRs, correspondente, hoje, a R\$



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6.650,00, por descumprimento de oferta, prática abusiva e cobrança indevida em contrato de consórcio (fls. 335 e ss.; 418/434).

Da decisão, a empresa apresentou recurso administrativo ao Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos, o qual rejeitou o recurso, em decisão publicada em 11/11/2020, com a manutenção da multa (fls. 485/499; 500/511; 550).

Portanto, ao que se observa dos autos, o auto de infração foi lavrado em razão de descumprimento de normas consumeristas, sendo certo que, em procedimento administrativo regular, conduzido em estrita observância aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, o auto de infração foi julgado subsistente por decisão fundamentada de agente competente, dotada de finalidade pública, que aplicou sanção prevista legalmente, não se verificando qualquer ilegalidade formal no procedimento.

A Administração Pública atua na defesa e busca dos interesses sociais e seus atos administrativos se presumem legais, legítimos e baseados em fatos verdadeiros, competindo ao administrado, por intermédio de comprovação idônea, afastar essa presunção.

Entretanto, não veio a lume, no caso em exame, nenhuma prova documental ou outro elemento de convicção, capaz de demonstrar a arbitrariedade do ato administrativo ou desconstituir a presunção de legalidade, legitimidade e veracidade do auto de infração e imposição de multa.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

De fato, diante da presunção de legitimidade de que goza o ato administrativo, **cabia à empresa apelante a prova de que não praticou as infrações, providência que não adotou.**

A empresa afirma que o consumidor teria adquirido consórcio na modalidade “Plano Mais Leve”, que consiste num menor valor de prestação, correspondente a dois terços do valor total (66,66%) (fls. 585 e ss.).

De acordo com a empresa, *“independentemente do tipo de contemplação de cota, se por lance ou por sorteio, o consorciado, no ato da contemplação, faz a opção pelo recebimento do crédito, sendo total ou parcial, equivalente a 1/3 (33,33%) não pago foi rateado nas prestações vincendas, conforme previsto na cláusula 31.3 do Regulamento de Consórcio. Assim, importante destacar que o consorciado, no momento da contemplação, como determinado em contrato, fez a opção pelo recebimento do crédito PARCIAL, sendo assim, não houve a majoração das parcelas vincendas, conforme previsto na cláusula 31.3 do Regulamento de Consórcio, sendo certo que, independente do tipo da contemplação da cota, é o consorciado quem faz a opção do crédito a ser recebido”* (fls. 588/589).

Contudo, basta mera análise da documentação constante dos autos para se verificar que, da proposta de adesão, firmada pelo consumidor em 07/05/2010, não consta assinalada a opção “Mais Leve” (fl. 348), constando apenas o prazo de duração do grupo (“72 meses”), o valor da prestação (R\$ 614,35), o veículo básico do plano na data da proposta (“VW/Golf 1.6”) e o valor (R\$ 52.350,00).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, nas outras informações constantes da proposta de adesão e das condições gerais da proposta de participação não há qualquer menção ao plano escolhido, não havendo qualquer indicação de que o consumidor sabia qual o plano contratado (fls. 348/351).

Por outro lado, consta de alguns dos boletos de pagamento uma pequena informação de “cobrança reduzida conf. adendo ao contrato”, o que, segundo a empresa, seria indicação do plano “Mais Leve”. Contudo, além de tal adendo não ter sido trazido aos autos, não há qualquer elemento a apontar a vinculação de tal advertência ao aludido plano (fl. 353).

Frise-se, ainda, que, como bem constou da sentença, “*variações como o chamado "Plano Mais Leve" são sofisticações da ideia de consórcio que não podem ser presumidas pelo consumidor e devem ser suficientemente esclarecidas. Consta da decisão administrativa a respeito que "a cobrança de outro valor além do previamente estabelecido é indevida, visto que não houve informação prévia, tampouco anuência do consumidor. Ressalte-se, ainda, que não há nenhuma coerência em realizar a contratação de uma carta de crédito que necessita de um pagamento complementar, no ato de sua entrega" (fls. 478/479). O que se sanciona, portanto, não é o "Plano Mais Leve" em si, mas a ausência de adequada informação ao consumidor*” (fl. 579).

Assim, ainda que o valor pago pelo consumidor tenha sido inferior ao valor da carta de crédito (fls. 401/403), não há qualquer elemento nos autos que aponte que o consumidor tenha sido suficientemente



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

esclarecido acerca do plano efetivamente contratado, a evidenciar a efetiva violação das normas consumeristas.

Neste ponto, deve-se frisar que, nos autos do processo 1004965-69.2018.8.26.0229, a empresa apelante foi condenada a pagar ao consumidor o valor integral da carta de crédito, nos termos do contrato, totalizando R\$ 52.350,00, além de indenização por danos morais de R\$ 8.000,00, por não ter conseguido demonstrar que o consumidor teria aderido ao aludido plano “Mais Leve”:

Ação de restituição de valores c.c. danos morais. Consórcio. Contrato quitado. Sentença de procedência. Ré condenada a pagar ao autor complementação, referente ao valor do integral do bem. Apelação. Requerida que não ofereceu qualquer fundamento contrário à pretensão do autor, limitando-se a tecer argumentos que não se relacionam ao pedido formulado na inicial. Autor que adimpliu integralmente o contrato. Incabível a aplicação de regras previstas para os casos de consorciado excluído ou desistente. Inteligência do artigo 24 da Lei 11.975/2008. Consorciado que faz jus a crédito correspondente ao valor do bem indicado do contrato, vigente na data da assembleia de contemplação. Valor do bem R\$ 52.350,00. Crédito recebido de 39.223,21. Complementação devida. Danos morais. Legítima expectativa frustrada. Situação que ultrapassa o mero aborrecimento. Quantum indenizatório. Valor da indenização reduzido ao importe de R\$ 8.000,00. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade atendidos. Doutrina. Sentença reformada em parte. Honorários majorados. Recurso parcialmente provido.

(TJSP; Apelação Cível 1004965-69.2018.8.26.0229; Relator (a): Virgílio de Oliveira Junior; Órgão Julgador: 21ª Câmara de Direito Privado; Foro de Hortolândia - 1ª Vara Criminal da Comarca de Hortolândia; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 11/09/2019)

Em suma, resta patente que a conduta da apelante importou em violação ao direito do consumidor, na forma fixada no processo administrativo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, resta analisar o valor da multa aplicada.

A disciplina das sanções administrativas aos infratores de normas de proteção ao consumidor é dada pelo art. 57 do Código de Defesa do Consumidor, e arts. 24 e 28 do Decreto Federal nº 2.181/97, que estabelecem normas gerais de aplicação das sanções e a estipulação dos critérios para o cálculo da multa:

CDC

Art. 57 A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.

Parágrafo único. A multa será em montante não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), ou índice equivalente que venha a substituí-lo.

Decreto Federal 2.181/97

Art. 24. Para a imposição da pena e sua gradação, serão considerados:

- I - as circunstâncias atenuantes e agravantes;
- II - os antecedentes do infrator, nos termos do art. 28 deste Decreto.

Art. 28. Observado o disposto no art. 24 deste Decreto pela autoridade competente, a pena de multa será fixada considerando-se a gravidade da prática infrativa, a extensão do dano causado aos consumidores, a vantagem auferida com o ato infrativo e a condição econômica do infrator, respeitados os parâmetros estabelecidos no parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990.

Vale frisar que, embora a lei tenha fixado os parâmetros para a fixação da pena em concreto, os termos “*gravidade da infração*”, “*vantagem auferida*” e “*condição econômica do fornecedor*” constituem **cláusulas**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

abertas e o preenchimento de seu conteúdo depende exclusivamente da política adotada pelo órgão de defesa do consumidor, com o fim de estabelecer e definir quais práticas infracionais devem ser combatidas com maior rigor.

No caso, apesar de a empresa se insurgir contra a forma de cálculo da multa, não apresentou, seja em sede administrativa, seja em sede judicial, qualquer documento apto a impugná-la.

Nada obstante, deve-se observar que a multa foi fixada no valor de 1.580 UFIR's, que importa, hoje, em R\$ 6.650,00, montante que não se mostra elevado frente ao porte da empresa agravante e ao valor do contrato que deu origem à autuação.

Ademais, no caso, inexistiu desrespeito aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, pois o valor da multa resultou tão somente da própria conduta ilegal da empresa, mostrando-se adequado aos parâmetros legais, sendo absolutamente proporcional ao porte da empresa autuada, e necessário para dotar a sanção de mínimo efeito dissuasório.

Na lição de Hugo de Brito Machado, a multa, para alcançar sua finalidade, deve representar um ônus significativamente pesado, de modo a efetivamente desestimular as condutas que ensejam sua cobrança (Curso de Direito Tributário, 18ª ed., São Paulo, Malheiros, p. 41). Desse modo, mostra-se razoável a adoção da condição econômico-financeira do infrator como critério para a fixação do valor da multa a ser aplicada, justamente para se alcançar com mais eficiência a finalidade inibidora da recidiva.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa forma, ante a higidez do auto de infração, não ilidida pela prova dos autos, **era mesmo de rigor a improcedência do pedido.**

Por fim, mantida a sentença, e ante o valor ínfimo da causa, majora-se a verba honorária total devida pela empresa para R\$ 3.000,00, por força do disposto no art. 85, §11, do CPC/2015.

DECIDO.

Ante o exposto, pelo meu voto, **nego provimento ao apelo e majoro a verba honorária** total devida pela empresa para R\$ 3.000,00, por força do disposto no art. 85, §11, do CPC/2015.

MAURICIO FIORITO
Relator