



PROCESSO Nº 5009289-29.2022.8.08.0024

APELAÇÃO CÍVEL (198)

APELANTE: EDP ESPIRITO SANTO DISTRIBUICAO DE ENERGIA S.A.

APELADO: INSTITUTO ESTADUAL DE PROTECAO E DEFESA DO CONSUMIDOR

RELATOR(A):

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E DO CONSUMIDOR. APELAÇÃO CÍVEL. MULTA APLICADA PELO PROCON. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA ELÉTRICA. LEGITIMIDADE DO PROCON. AUSÊNCIA DE FLAGRANTE DESPROPORCIONALIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1.

Apelação Cível interposta por concessionária de serviço público em face de sentença que julgou improcedente pedido de anulação de multa administrativa aplicada pelo PROCON/ES no valor de R\$ 17.542,00, em razão de irregularidades na cobrança de faturas de energia elétrica. A atuação decorreu de reclamação de consumidora que recebeu faturas com valores inicialmente baixos, seguidas de outras com valores substancialmente superiores para os mesmos períodos de consumo. A Apelante sustenta ausência de competência do PROCON para aplicar a sanção, inexistência de infração à legislação consumerista e desproporcionalidade do valor arbitrado.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

1.

Há três questões em discussão: (i) definir se o PROCON possui competência para aplicar sanções administrativas a concessionária de serviço público; (ii) verificar se houve infração à legislação consumerista que justifique a penalidade; e (iii) avaliar a proporcionalidade do valor da multa imposta.

III. RAZÕES DE DECIDIR

1.

O controle judicial de atos administrativos limita-se à verificação da legalidade e regularidade do procedimento, sendo vedada a análise do mérito administrativo, salvo em casos de flagrante ilegalidade.

2.

Os PROCONs, no exercício do poder de polícia administrativa, possuem legitimidade para fiscalizar e sancionar concessionárias de serviço público quando constatadas infrações ao Código de Defesa do Consumidor, conforme pacífica jurisprudência do STJ.

3.

A atuação dos PROCONs não usurpa as competências das agências reguladoras, por se referir à proteção do consumidor e não à regulação setorial.

4.

A concessionária não apresentou provas que infirmassem a irregularidade apurada, tampouco demonstrou a prestação adequada do serviço, não se desincumbindo do ônus que lhe incumbia.

5.

A análise da proporcionalidade da sanção insere-se no controle de legalidade dos atos administrativos, sendo possível a sua redução apenas em hipóteses de desproporcionalidade flagrante, o que não se verifica no caso concreto, pois o valor da multa encontra-se dentro dos parâmetros usualmente adotados pela jurisprudência local.

IV. DISPOSITIVO E TESE

1.

Recurso desprovido.

Tese de julgamento:

1.

O PROCON possui competência para aplicar sanções administrativas a concessionárias de serviço público quando constatada infração às normas do Código de Defesa do Consumidor.

2. A atuação do PROCON não viola a competência das agências reguladoras, pois decorre do exercício do poder de polícia para proteção do consumidor.
3. A revisão judicial do valor da multa administrativa exige demonstração de desproporcionalidade flagrante, o que não se verifica quando o montante se mostra razoável e dentro dos parâmetros jurisprudenciais.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, XXXV; CDC, arts. 6º, III, 22 e 57; CPC, art. 373, I.
Jurisprudência relevante citada: STJ, EDv nos REsp 1.797.663/CE, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Seção, j. 10.08.2022, Dje 05.10.2022; STJ, MS 22.489/DF, Rel. Min. Assusete Magalhães, Primeira Seção, j. 08.02.2017, Dje 20.02.2017; STJ, REsp 1.922.326/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 26.10.2021, Dje 05.11.2021; STJ, AgRg no AREsp 476.062/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, j. 03.04.2014, Dje 28.04.2014; STJ, AgInt no REsp 2.063.730/GO, Relª. Minª. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 14.08.2023, Dje 16.08.2023; TJES, AC 0005572-75.2014.8.08.0024, Rel. Des. Telêmaco Antunes de Abreu Filho, Quarta Câmara Cível, pub. 04.03.2024.

ACÓRDÃO

Decisão: À unanimidade, conhecer e negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator.

Órgão julgador vencedor: 016 - Gabinete Des. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA

Composição de julgamento: 016 - Gabinete Des. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA - ARTHUR JOSE NEIVA DE ALMEIDA - Relator / 007 - Gabinete Des. DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - DAIR JOSE BREGUNCE DE OLIVEIRA - Vogal / 011 - Gabinete Des. ROBSON LUIZ ALBANEZ - LUIZ GUILHERME RISSO - Vogal

VOTOS VOGAIS

007 - Gabinete Des. DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - DAIR JOSE BREGUNCE DE OLIVEIRA (Vogal)
Acompanhar

011 - Gabinete Des. ROBSON LUIZ ALBANEZ - LUIZ GUILHERME RISSO (Vogal)
Proferir voto escrito para acompanhar

RELATÓRIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

VOTO VENCEDOR

QUARTA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL N.º 5009289-29.2022.8.08.0024

APELANTE: EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S/A

APELADO: INSTITUTO ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON/ES

RELATOR: DESEMBARGADOR ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA

VOTO

Eminentes Pares, em Ação Anulatória ajuizada pela EDP Espírito Santo Distribuição de Energia S/A em desfavor do Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON/ES), o MM. Juiz *a quo*, na Sentença inserida no id 12544980, julgou improcedentes os pedidos insertos na petição inicial.

Nesta citada demanda a EDP questiona a multa aplicada pelo PROCON/ES (R\$17.542,00) no Processo Administrativo n.º 32.001.004.18-0017262, o qual decorreu de reclamação de consumidora de que, conforme constante na Sentença:

“(…) suas faturas de energia referentes aos meses de fevereiro, março e abril foram enviadas em valores divergentes. Alegando ainda que recebeu faturas nos valores de R\$ 77,48 e R\$ 85,05 referentes aos meses de janeiro e março, vindo a receber posteriormente novas faturas dos referidos meses nos valores de R\$ 476,89 e R\$ 484,35.”

A alegação da EDP, tanto na petição inicial quanto, sobretudo, no presente recurso (id 12544980) é, em síntese, a de que houve extrapolação do poder de polícia do PROCON/ES, uma vez que o ora Apelado não teria competência para sancionar concessionária de serviço público.

Aduz, ainda, que não existiu infração à legislação consumerista e que a penalidade aplicada não atende aos critérios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo que, no caso de não se anular a multa, o valor arbitrado pelo PROCON/ES deve ser reduzido.

Com estas informações a respeito dos fatos e fundamentos que envolvem a demanda em julgamento, imperioso destacar que o controle judicial dos atos administrativos, em regra, restringe-se à regularidade do procedimento e à própria legalidade do ato praticado, ou seja, não é capaz de alterar e interferir na discricionariedade da Administração.

Neste sentido, por exemplo, os seguintes julgados do colendo Superior Tribunal de Justiça (STJ):

(...). Acrescente-se, outrossim, que a jurisprudência deste Superior Tribunal é pacífica no sentido de que, "**no controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade**" (...). (EDv nos EREsp n. 1.797.663/CE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 10/8/2022, Dje de 5/10/2022). (Sem grifo no original).

(...). Na forma da jurisprudência desta Corte, "**a despeito de ser vedado ao Poder Judiciário o exame do mérito dos atos discricionários da Administração, não se deve confundir tal proibição com a possibilidade do Poder Judiciário de aferir a legalidade dos atos da Administração**", em especial quando a Administração Pública, a despeito da existência de norma determinando a integração dos servidores aos quadros da AGU, deixa de fazê-lo por lapso considerável de tempo" (...). (MS n. 22.489/DF, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 8/2/2017, Dje de 20/2/2017). (Sem grifo no original).

Além desta premissa, sabe-se que os PROCONS, enquanto órgão administrativos de proteção e defesa do consumidor, possuem o dever de fiscalizar o atendimentos às regras impostas pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC) e efetivo poder de polícia caso constate a existência de infrações às normas consumeristas.

Assim, quando o PROCON, no exercício de seu mister, apura e constata prática contrária ao CDC, ainda que cometida por concessionárias de serviço público (como é o caso da Apelante), surge o dever legal de impor sanções ao infrator; tal conduta, longe de usurpar a competência das agências fiscalizadoras (ANEEL na hipótese), deriva das próprias atribuições do órgão protetivo.

Nota-se que o PROCON, ao aplicar multas em desfavor das concessionárias de serviço público, está apenas, reitero, cumprindo suas atribuições e não, como quer fazer crer a Apelante, exercendo controle sobre as aludidas concessionárias.

Com efeito, para além de não existir normas que imponham proibição aos PROCONS de fiscalizar as concessionárias de serviço público quando praticam condutas contrárias ao CDC, a jurisprudência a respeito do tema é pacífica pela possibilidade, nestes casos, de imposição de sanções previstas na lei consumerista, como se vê, por exemplo, nos seguintes julgados do STJ:

ADMINISTRATIVO. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL POR MEIO DO PROCON. MULTA ADMINISTRATIVA. CONCESSIONÁRIA DE TELEFONIA. VÍCIOS CONSTATADOS EM TELEFONES DE USO PÚBLICO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO DE ARTIGOS DO CPC NÃO CARACTERIZADA. MINORAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE RECURSAL. ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. ATUAÇÃO DO PROCON. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA OU MÍNIMA. SÚMULA 7/STJ. (...) **Nos termos da jurisprudência desta Corte, a atuação do Procon não exclui nem se confunde com o exercício da atividade regulatória setorial realizada pelas agências criadas por lei.** Precedentes: REsp 1.138.591/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, Dje 5/10/2009; AgInt no REsp 1.905.349/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Dje 27/5/2021; AgRg no REsp 1.112.893/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, Dje 17/10/2014. (...). (REsp n. 1.922.326/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 26/10/2021, Dje de 5/11/2021). (Sem grifo no original).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CPFL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUÇÃO ABUSIVA DO FORNECIMENTO. MULTA APLICADA. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. PRÁTICAS ABUSIVAS COMETIDAS PELA EMPRESA EM OFENSA AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. LEGITIMIDADE DO PROCON PARA OS ATOS DE FISCALIZAÇÃO. OFENSA À RESOLUÇÃO N. 456/00 DA ANEEL. ANÁLISE. INVIABILIDADE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. (...). **A sanção administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor é legitimada pelo poder de polícia - atividade administrativa de ordenação - que o Procon detém para cominar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990.** 3. Não é cabível análise de ofensa à Resolução da Aneel em sede de recurso especial, por não se enquadrar no conceito de legislação federal. (...). (AgRg no AREsp n. 476.062/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 3/4/2014, Dje de 28/4/2014). (Sem grifo no original).

Em idêntico sentido peço vênias para citar o seguinte julgado deste egrégio Tribunal de Justiça (TJES):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA PROCON. OCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO. TARIFA DE RELIGAÇÃO. ILEGALIDADE COMPROVADA. MULTA MANTIDA. QUANTUM REDUZIDO NA INSTÂNCIA SINGULAR. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO. SUCUMBÊNCIA MÍNIMA. INOCORRÊNCIA. RECURSOS DESPROVIDOS. 1. **Não há dúvida de que as infrações ao Código de Defesa do Consumidor estão sujeitas à sanção. Verifica-se, portanto, que o legislador outorgou à autoridade administrativa o poder de aplicar sanções administrativas àqueles que violarem as normas de proteção aos consumidores, inexistindo qualquer limitação legal quanto à obrigação da reclamação ser individual ou coletiva.** 2. Aliás, esse é o entendimento que predomina no Colendo Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a legitimidade do PROCON para cominar multas relacionadas à violação das normas consumeristas independentemente do número de consumidores. 3. Não tendo a autora, concessionária de serviço de energia elétrica, feito qualquer prova no sentido de atestar o devido valor cobrado na fatura impugnada,

ou, ao menos, que prestou o atendimento adequado ao consumidor, não se desincumbiu de seu ônus probatório, conforme art. 373, inc. I, do CPC. (...). (TJES; AC 0005572-75.2014.8.08.0024; Quarta Câmara Cível; Rel. Des. Telemaco Antunes de Abreu Filho; Publ. 04/03/2024). (Sem grifo no original).

E conforme consta neste julgado ora citado, é:

“(…) pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual a sanção administrativa prevista no artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor funda-se no Poder de Polícia que o PROCON detém para aplicar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990, **independentemente da reclamação ser realizada por um único consumidor, por dez, cem ou milhares de consumidores**. (...). (AgInt no REsp n. 2.063.730/GO, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/8/2023, DJe de 16/8/2023). (Sem grifo no original).

Os fundamentos ora expostos, *concessa venia*, evidenciam o não provimento do recurso em relação tanto à ausência de competência do PROCON/ES para aplicar multa à EDP enquanto concessionária de serviço público, quanto o argumento relativo à ausência de infração à legislação consumerista - esta última, insta salientar, porque, como dito, não cabe ao Judiciário interferir no mérito do ato administrativo e, aliás, a Apelante nem sequer nega a existência dos fatos que lhe foram imputados na reclamação formalizada pelo consumidor.

Já no que toca ao valor da sanção pecuniária imposta à Apelante, convém ressaltar que a análise da proporcionalidade e razoabilidade das multas aplicadas pelos PROCONs inserem no exercício de controle de legalidade do ato administrativo; em outras palavras, se a multa for ínfima ou exorbitante terá havido violação à legalidade.

Insta salientar, todavia, que não é toda multa em valor elevado que pode ser reduzida judicialmente, é necessário que o montante seja flagrantemente desproporcional, como concluiu o STJ no julgado já citado e que peço vênia para transcrever na parte que importa:

(...) Não se ignora a possibilidade de o Poder Judiciário, em casos excepcionais, redefinir o valor de multa administrativa em hipóteses de desproporcionalidade flagrante, como nas penalizações ínfimas ou exorbitantes. (...). (AgInt no REsp n. 2.063.730/GO, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/8/2023, DJe de 16/8/2023). (Sem grifo no original).

No caso dos autos, novamente com a devida vênia da Apelante, não se vislumbra excepcionalidade que permita a alteração da multa aplicada pelo PROCON/ES, haja vista que o valor da sanção, ainda que levemente superior aos hodiernamente adotados neste egrégio TJES, encontra-se razoavelmente dentro dos parâmetros julgados por este Sodalício - em resumo, não há desproporcionalidade flagrante.

Assim, como a Apelante não conseguiu infirmar as conclusões externadas pelo MM. Juiz *a quo* na Sentença recorrida, impõe-se negar provimento ao presente recurso.

Do exposto, nego provimento ao recurso e, em consequência, majoro a verba honorária fixada na Sentença para 15% (quinze por cento) sobre o valor atualizado da causa.

É como voto.

VOTOS ESCRITOS (EXCETO VOTO VENCEDOR)

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5009289-29.2022.8.08.0024

APTE: EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S/A

APDO: INSTITUTO ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON/ES

RELATOR: DES. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA

VOTO VISTA

Eminentes pares. Rememoro que se trata de Apelação Cível interposta por **EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S/A** em face de sentença que julgou improcedentes os pedidos formulados na ação anulatória ajuizada em face de **INSTITUTO ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON/ES**.

A pretensão da apelante com a demanda é anular ou reduzir a multa aplicada pelo PROCON/ES (R\$17.542,00) no Processo Administrativo n.º 32.001.004.18-0017262.

Na sessão do dia 24/04/2025, em substancioso voto, o eminente Relator, Desembargador Arthur José Neiva de Almeida, negou provimento ao recurso, ao fundamento, em síntese, que a Apelante sequer negou a existência dos fatos que lhe foram imputados na reclamação formalizada pelo consumidor, bem como entendeu pela razoabilidade o valor da multa aplicada.

Em análise do processado, a despeito da combativa tese recursal, não tenho dúvida em acompanhar os judiciosos

fundamentos consignados pelo eminente Relator em seu voto, pois, assim como sua excelência, não encontrei razão para declarar a nulidade da multa, desconstituí-la ou reduzi-la.

Ademais, no como já decidiu esta colenda Câmara apenas ***“Em situações excepcionais, em que a multa fixada pelo PROCON se mostrar desproporcional à gravidade das condutas praticadas pela prestadora de serviço ou fornecedora de produto, é possível que o Poder Judiciário altere o valor da sanção.*** (Apelação Cível, 0023330-62.2017.8.08.0024, Relator: TELÊMACO ANTUNES DE ABREU FILHO, Órgão julgador: 4ª CÂMARA CÍVEL, Data: 19/05/2023)”

Por todo o exposto, **acompanho o eminente Relator, para também negar provimento ao recurso.**

É como voto.