



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MULTA APLICADA PELO PROCON. VALOR ARBITRADO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO.**

1. Recurso conhecido apenas em parte em razão de inovação recursal.
2. A Administração Pública submete-se à legalidade (art. 37, caput, da CF), constituindo-se parâmetro normativo importante para salvaguardar o Estado de Direito, por meio da compreensão de primazia da lei e reserva legal.
3. O PROCON aplicou a multa com base na Resolução 003/2010 da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas/SMSPC-PMC, que dispõe sobre os critérios de fixação das penas de multa nas infrações ao CDC.
4. A multa foi fixada em atendimento aos critérios legais (art. 57, § único, do CDC), estando caracterizada a gravidade da infração em razão do desinteresse do fornecedor em solucionar a questão, tendo em vista que o produto foi encaminhado à assistência técnica e não foi consertado, tampouco entregue ao consumidor, decorrendo o prazo legal de trinta dias previsto no artigo 18, § 1º, do CDC.
5. Não há qualquer violação aos princípios da proporcionalidade ou razoabilidade. Caso em que a empresa apelante agiu com inaceitável descaso perante o consumidor que teve de comparecer ao PROCON para buscar uma solução.
6. Precedentes do TJ/RS.



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

**APELAÇÃO CONHECIDA EM PARTE, E NESTA,  
DESPROVIDA.**

APELAÇÃO CÍVEL

TERCEIRA CÂMARA CÍVEL

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-  
86.2021.8.21.7000)

COMARCA DE CANOAS

DIGIBRAS INDUSTRIA DO BRASIL S/A

APELANTE

MUNICIPIO DE CANOAS

APELADO

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em conhecer do apelo em parte, e nesta, negar-lhe provimento.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO (PRESIDENTE) E DES.<sup>a</sup> MATILDE CHABAR MAIA.**



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

Porto Alegre, 24 de março de 2022.

DES. LEONEL PIRES OHLWEILER,

RELATOR.

#### RELATÓRIO

#### DES. LEONEL PIRES OHLWEILER (RELATOR)

DIGIBRAS INDÚSTRIA DO BRASIL S A. ajuizou ação contra o MUNICÍPIO DE CANOAS.

*O magistrado de 1º grau decidiu pela improcedência do pedido, nos seguintes termos:*

*“Ante o exposto, **JULGO EXTINTA** a demanda nº 008/1.17.0017252-8 ajuizada por DIGIBRAS INDÚSTRIA DO BRASIL S/A em face do MUNICÍPIO DE CANOAS, sem resolução de mérito, em face da litispendência prevista no artigo 337, § 3º, do Código de Processo Civil.*

*CONDENO a autora no pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios que arbitro em 15% do valor atribuído à causa, na forma do artigo 85, parágrafo 8º, do CPC.*

*Outrossim, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos deduzidos na demanda nº 008/1.17.0017179-3 por DIGIBRAS INDÚSTRIA DO BRASIL S/A em face do*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*MUNICÍPIO DE CANOAS, na forma do artigo 487, I, do CPC.*

*CONDENO a autora no pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios que arbitro em 15% do valor atribuído à causa, na forma do artigo 85, parágrafo 8º, do CPC.*

*Publique-se. Registre-se. Intimem-se.*

*Desapensar os autos do processo nº 008/1.17.0017252-8 e archive-se com baixa.*

*E, em caso de interposição de recurso por qualquer dos litigantes, intime-se a parte adversa para, querendo, apresentar contrarrazões no prazo legal. Após, proceda-se à remessa dos autos ao Tribunal competente para apreciação.*

*Com o trânsito e nada sendo requerido, arquivem-se os autos com baixa na Distribuição.”*

Em razões recursais (fls. 329/343), a parte autora alega a existência de desvio de finalidade na atuação do PROCON, que não possui legitimidade para impor penalidade administrativa pelo não cumprimento de obrigação de natureza individual, posto ser prerrogativa exclusiva da jurisdição, de modo que as decisões prolatadas no processo administrativo extrapolaram os limites do poder de polícia. Destaca a possibilidade de revisão dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, o que no caso resulta no reconhecimento da nulidade da



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

multa aplicada. Alude a violação do devido processo legal e ao § 1º, do art. 37, do Decreto Federal nº 2.181/97, pois sem a comprovação do vício de fabricação e eventual falha na prestação do serviço da apelante, não subsiste o fundamento fático e jurídico a justificar a aplicação de multa. Afirma ser indubitável a controvérsia acerca da origem do vício reclamado, a demandar a produção de prova pericial para a verificação da procedência da reclamação. Por se tratar de processo com natureza sancionatória, o ônus da prova incumbe ao ente público, que deve demonstrar a existência da infração. A não apresentação da prova pericial, torna nulo o processo administrativo por vício processual. Sustenta a ofensa aos princípios da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade. Assevera que o valor da multa é abusivo, inexistindo correspondência entre o valor da pena e o valor do dano supostamente suportado pela parte consumidora, não sendo compreensível que um produto que custou R\$ 899,00 gere uma multa de R\$ 47.205,93, o qual foi devidamente reparado dentro do prazo legal. Requer o provimento do apelo para reformar a sentença, ao efeito de anular a pena de multa, ou subsidiariamente, a redução do valor.

O apelado apresentou contrarrazões (fls. 347), alegando que a multa foi aplicada após regular processo administrativo, onde asseguradas as



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

garantias da ampla defesa e contraditório. Tece considerações a respeito da competência do PROCON na fiscalização e dos critérios para a fixação da pena de multa. Destaca a proporcionalidade da multa frente ao grande porte da empresa, tendo o ato sido devidamente motivado, bem como a reiterada conduta da apelante violadora dos direitos dos consumidores. Requer o desprovemento do apelo.

Após a promoção do Ministério Público das fls. 357/358 e demais manifestações das fls. 360/364, foi considerada a sentença juntada nas fls. 201/203 do vol. 1, tendo sido dada nova vista dos autos para parecer de mérito.

O Ministério Público, em parecer do Procurador de Justiça Altamir Francisco Arroque, opinou pelo desprovemento da apelação (fls. 367/369).

É o relatório.



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

VOTOS

**DES. LEONEL PIRES OHLWEILER (RELATOR)**

**I – PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE.**

O apelo é tempestivo e está devidamente preparado.

Todavia, deve ser conhecido apenas em parte.

Como se vê das razões recursais, a apelante sustenta a violação do devido processo legal e ao § 1º, do art. 37, do Decreto Federal nº 2.181/97, pois sem a comprovação do vício de fabricação e eventual falha na prestação do serviço da apelante, não subsiste o fundamento fático e jurídico a justificar a aplicação de multa. Afirma, ainda, ser indubitável a controvérsia acerca da origem do vício reclamado, a demandar a produção de prova pericial para a verificação da procedência da reclamação. Por se tratar de processo com natureza sancionatória, o ônus da prova incumbe ao ente público, que deve demonstrar a existência da infração. Segundo a apelante, a não apresentação da prova pericial, torna nulo o processo administrativo por vício processual.



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

Contudo, diante do ineditismo de tais alegações, está configurada a hipótese de inovação recursal, a qual é vedada por configurar clara ofensa ao contraditório, devido processo legal e ao duplo grau de jurisdição (art. 5º, incs. LV e LIV, da CF e arts. 1º e 7º do CPC), acarretando indevida supressão de instância.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte no julgamento de casos similares:

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. PROCON DO MUNICÍPIO DE CANOAS. INFRAÇÃO À NORMA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. MULTA ADMINISTRATIVA. PROPORCIONALIDADE. AÇÃO ANULATÓRIA JULGADA IMPROCEDENTE. SENTENÇA MANTIDA. 1. Caso em que o PROCON do Município de Canoas aplicou multa à empresa recorrente em razão de ela não ter procedido à restituição da quantia paga por consumidora pela aquisição de notebook que apresentou vício de qualidade, em flagrante ofensa ao art. 18, § 1º, II, do Código de Defesa. O vício de qualidade, incontroversamente, não foi sanado no prazo de 30 dias, de modo que a fornecedora deveria ter imediatamente restituído o valor pago pelo produto, como determina a legislação de regência. 2. A multa aplicada pelo PROCON, em face da infração ao*





LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*art. 18, § 1º, II, do Código de Defesa do Consumidor, mediante processo administrativo regular, mostra-se de acordo com a legislação aplicável à matéria. Desproporcionalidade do valor arbitrado não verificada. Precedentes em casos similares. 3. Evidenciada inovação recursal, na hipótese em que, ineditamente, nesta instância, é veiculada alegação de nulidade do processo administrativo em que aplicada a multa, em razão da ausência de perícia para averiguar se a causa do vício do produto teria decorrido de mau uso por parte do próprio consumidor. Tese que não constitui fundamento jurídico do pedido de anulação da multa administrativa e que, portanto, não poderia ser veiculada na apelação. Precedentes. 4. Ação julgada improcedente na origem. APELAÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 50029181320178210008, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 23-06-2021)*

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA APLICADA PELO PROCON/RS. ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR PAUTADA PELA LEGALIDADE. MULTA. PARÂMETROS. RAZOABILIDADE. NÃO É DE SER CONHECIDA A APELAÇÃO, EM RELAÇÃO À AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE RECURSO, NA VIA ADMINISTRATIVA, POIS NÃO ARGUIDA PELA PARTE AUTORA EM MOMENTO ANTERIOR, CONSTITUINDO EVIDENTE INOVAÇÃO RECURSAL, PRÁTICA VEDADA PELO*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE. APENAS EM CASOS DE ILEGALIDADE FLAGRANTE QUE SERIA O PODER JUDICIÁRIO INCITADO A AGIR PARA MODIFICAR O CONTEÚDO DE DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE IMPÕE PAGAMENTO DE MULTA À EMPRESA APELANTE, O QUE, NO CASO, NÃO OCORREU. A MULTA APLICADA PELO PROCON DEVE ATINGIR O FIM INTIMIDATIVO E PUNITIVO DOS ABUSOS PRATICADOS PELAS EMPRESAS DE GRANDE PORTE, SERVINDO, AO MENOS SOB O PONTO DE VISTA ECONÔMICO, DE DESESTÍMULO À REITERADA PRÁTICA DE ATOS ILEGAIS OU ABUSIVOS. NO CASO, O MUNICÍPIO CALCULOU E UTILIZOU ADEQUADAMENTE OS CRITÉRIOS LEGAIS PREVISTOS PARA A APURAÇÃO DO VALOR DA MULTA. APELAÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 50128120820208210008, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em: 05-10-2021)*

Com relação aos demais pontos, presentes os pressupostos, conheço do recurso.

## **II – MÉRITO.**

### **A Administração Pública e o Princípio da Legalidade**



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

A Administração Pública submete-se à legalidade (art. 37, *caput*, da CF), constituindo-se parâmetro normativo importante para salvaguardar o Estado de Direito, por meio da compreensão de primazia da lei e reserva legal, como refere Itiberê de Oliveira Rodrigues:

*"Primazia ou supremacia da lei. Esse princípio determina que todos os atos estatais emanados na forma de lei possuem primazia ou supremacia em relação a todos os demais atos estatais infraconstitucionais, como, por exemplo, os decretos, instruções, portarias e circulares da Administração Pública.*

(..)

*"Em relação a todas as atividades da Administração Pública, esse princípio significa que ela necessita observar e aplicar as leis e que ela não pode substituir os comandos legais por suas próprias decisões.*

(..)

*"Reserva legal.*

*O princípio da reserva legal responde à questão se e até que ponto é necessária uma autorização legal expressa para que a Administração Pública possa agir frente a um determinado âmbito ou fato da vida concreta. Se então a Administração Pública age sem aquela autorização legal expressa, sua atividade será inválida."<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> *Fundamentos Dogmático-Jurídicos da História do Princípio da Legalidade Administrativa no Brasil*, In: Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

Sobre a importância da legalidade, refere Celso Antônio Bandeira de

Mello:

*“Este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. Justifica-se, pois, que seja tratado – como o será – com alguma extensão e detença. Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.”<sup>2</sup>*

---

ao Professor Almiro do Couto e Silva. Humberto Ávila(org.). São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 55-57.

<sup>2</sup> *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 102-103. Tal entendimento também é sufragado por JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, p. 193: “A Constituição reservou a parcela mais significativa da competência normativa para o Poder Legislativo. Quando dispôs sobre a competência



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

### **O Poder de Polícia das Relações de Consumo**

Conforme o artigo 68 do Código Tributário Nacional o poder de polícia constitui-se na atividade realizada pela Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público, concernente a diversas áreas, dentre elas, a área da produção, do mercado e atividades econômicas. O texto possui a seguinte redação:

*Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à*

---

dos diferentes Poderes, a Lei Maior ressalvou claramente para o Poder Legislativo a atribuição de produzir leis. Por outro lado, estabeleceu o princípio da legalidade como garantia fundamental do cidadão e norteador da atividade administrativa do Estado. Essa garantia traduz-se na participação do povo ou de seus representantes na produção de normas que introduzam inovação na ordem jurídica.”



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.  
(Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de  
1966)*

*Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do  
poder de polícia quando desempenhado pelo órgão  
competente nos limites da lei aplicável, com  
observância do processo legal e, tratando-se de  
atividade que a lei tenha como discricionária, sem  
abuso ou desvio de poder.*

No entendimento clássico de Otto Mayer o poder de polícia "es la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública, mediante los recursos del poder de la autoridad, contra las perturbaciones que las existencias individuales pueden ocasionar."<sup>3</sup> É claro que no atual Estado Democrático de Direito, a concepção do fundamento do poder de polícia alterou-se substancialmente, constitucionalizando-se indicações específicas sobre a boa ordem da coisa pública. Fernando Garrido Falla, por sua vez, aduz que em termos gerais "podemos definir la policía administrativa como

---

<sup>3</sup> *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo II, Parte Especial, Buenos Aires: De Palma, 1982, p. 08.



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*el conjunto de medidas coactivas utilizables por la Administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública".<sup>4</sup>*

No âmbito nacional, Ruy Cirne Lima entende por poder de polícia:

*No presente, entende-se por esta palavra toda restrição ou limitação coercitivamente posta pelo Estado à atividade ou propriedade privada, para o efeito de tornar possível, dentro da ordem, o concorrente exercício de todas as atividades e a conservação perfeita de todas as propriedades privadas. Promove, destarte, a polícia o bem individual e o bem social e, ainda, a própria utilidade pública, porque, sob esse aspecto, a proteção ao indivíduo e ao agregado é essencial à existência da sociedade, bem em si mesma.<sup>5</sup>*

A Constituição Federal estabelece que a ordem econômica é também fundada na livre iniciativa, mas deve observar, dentre outros, o princípio da defesa do consumidor (artigo 170, inciso V, CF). Com a perspectiva da Constituição, Gustavo Binenbojm menciona que "o poder de polícia é a

---

<sup>4</sup> *Tratado de Derecho Administrativo*. 10ªed. Volumen II. Parte General. Madrid: Tecnos, 1992, p. 125.

<sup>5</sup> *Princípio de Direito Administrativo*. 6ªed. São Paulo: RT, 1987, p. 107.



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

ordenação social e econômica que tem por objetivo conformar a liberdade e a propriedade, por meio de prescrições ou induções, impostas pelo Estado ou por entes não estatais, destinadas a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade, definidos pela via da deliberação democrática, de acordo com as possibilidades e os limites estabelecidos na Constituição.”<sup>6</sup>

Acerca da responsabilidade dos fornecedores por vício do produto e do serviço, prevê o CDC:

*Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.*

---

<sup>6</sup> *Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador.* Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 81.





LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*§ 1º Não sendo o vício sanado no prazo máximo de trinta dias, pode o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:*

*I - a substituição do produto por outro da mesma espécie, em perfeitas condições de uso;*

*II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;*

*III - o abatimento proporcional do preço.*

*§ 2º Poderão as partes convencionar a redução ou ampliação do prazo previsto no parágrafo anterior, não podendo ser inferior a sete nem superior a cento e oitenta dias. Nos contratos de adesão, a cláusula de prazo deverá ser convencionada em separado, por meio de manifestação expressa do consumidor.*

*§ 3º O consumidor poderá fazer uso imediato das alternativas do § 1º deste artigo sempre que, em razão da extensão do vício, a substituição das partes viciadas puder comprometer a qualidade ou características do produto, diminuir-lhe o valor ou se tratar de produto essencial.*

No que pertine ao presente feito, relativamente às sanções administrativas impostas no exercício do poder de polícia, dispõe o Código de Defesa do Consumidor:

*Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.*

*§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.*

*§ 2º (...)*

*§ 3º Os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais com atribuições para fiscalizar e controlar o mercado de consumo manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.*

*§ 4º Os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial.*

*Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*I - multa;*

*Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.*

*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. (Redação dada pela Lei nº 8.656, de 21.5.1993)*

*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.*

O Decreto nº 2.181/97, que estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, estabelece:

*Art. 13. Serão consideradas, ainda, práticas infrativas, na forma dos dispositivos da Lei nº 8.078, de 1990:*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

(...)

*XXIV - deixar de trocar o produto impróprio, inadequado, ou de valor diminuído, por outro da mesma espécie, em perfeitas condições de uso, ou de restituir imediatamente a quantia paga, devidamente corrigida, ou fazer abatimento proporcional do preço, a critério do consumidor.*

....

*Art. 26. Consideram-se circunstâncias agravantes:*

...

*IV - deixar o infrator, tendo conhecimento do ato lesivo, de tomar as providências para evitar ou mitigar suas conseqüências;*

...

*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.*

É com base em tal compreensão que se examina a questão posta em juízo.



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

### **A Situação Concreta dos Autos**

A parte autora postula a anulação da multa de R\$ 47.205,93 aplicada pelo PROCON do Município de Canoas nos autos do Processo Administrativo nº 0113-008.157-3, o qual teve origem em reclamação formulada por consumidor em razão do vício de qualidade existente na televisão da marca CCE, modelo L322, adquirida em 20.01.2013 junto ao Mercado Carrefour, no valor de R\$ 899,00.

Na reclamação (fls. 30/31), o consumidor relata que o aparelho de TV foi encaminhado para a assistência técnica, não tendo obtido qualquer solução há mais de 90 dias.

A ora apelante ofereceu resposta junto ao PROCON (fls. 75/77), sendo, posteriormente, determinada a abertura de processo administrativo (fl. 79), ocasião em que apresentada defesa (fls. 133/136). Na decisão das fls. 151/162, foi reconhecido que o produto adquirido apresentou vício de qualidade que não foi sanado no prazo do CDC, além do que o consumidor exigiu a restituição do valor pago, o que também não foi atendido. Ainda, foi referido que a decisão administrativa do PROCON está "exaustivamente fundamentada e calculada a penalidade dentro dos ditames da norma



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

regulamentadora da dosimetria da pena”, tendo sido decidido pela aplicação da multa de 15.852,09 URM, correspondente ao valor de R\$ 47.205,93.

Após ser notificada da imposição da penalidade (fls. 168/169), foi interposto recurso administrativo (fls. 191/194), sendo o mesmo desprovido pelo Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas (fls. 219/223), que manteve a pena de multa.

No que tange ao valor da multa aplicada, foi levado em consideração (I) condição econômica do fornecedor – empresa de grande porte; (II) vantagem auferida – não apurada; (III) gravidade da infração – média e grave.

O PROCON aplicou a multa com base na Resolução 003/2010/SMSPC, que dispõe sobre os critérios de fixação das penas de multa nas infrações ao CDC.

Ressalto que o PROCON tem legitimidade para a aplicação, entendimento esse uníssono na jurisprudência desta Corte:

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. MULTA PROCON. ART. 57 DO CDC. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE VÍCIO NO*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO OU EXCESSIVIDADE NA MULTA APLICADA. 1. O PROCON POSSUI A PRERROGATIVA DE APLICAR MULTA POR INFRAÇÃO AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, ANTE O PODER DE POLÍCIA QUE LHE É CONFERIDO, INDEPENDENTEMENTE DE SE TRATAR DE RECLAMAÇÕES INDIVIDUAIS OU COLETIVAS. 2. VEDAÇÃO AO PODER JUDICIÁRIO DE ADENTRAR NO MÉRITO ADMINISTRATIVO, DEVENDO RESTRINGIR-SE À LEGALIDADE DO ATO. 3. HIPÓTESE DOS AUTOS EM QUE NÃO HÁ DEMONSTRAÇÃO DE VÍCIO DE ILEGALIDADE NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO QUE CULMINOU COM A APLICAÇÃO DE MULTA PELO PROCON. 4. APLICAÇÃO DA MULTA NA FORMA ESTABELECIDADA NO ART. 57 DO CDC, QUE DEVE OBSERVAR A GRAVIDADE DA INFRAÇÃO E A CONDIÇÃO ECONÔMICA DO FORNECEDOR, SOB PENA DE NÃO CUMPRIR SUA FINALIDADE PEDAGÓGICA. 5. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70085114262, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 28-10-2021)*

Como consignado na decisão administrativa da fl. 158:

*“A penalidade administrativa a ser aplicada às fornecedoras deve atender aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como aos requisitos previstos no artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor e aos princípios da Administração Pública previstos no Art. 37 da Constituição Federal, e aplicando-se os dados obtidos*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*na Resolução Nº 003/2010 da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania da Prefeitura Municipal de Canoas (SMSPC-PMC), de forma que fique a penalidade proporcional à gravidade da infração, à vantagem auferida e à condição econômica do infrator, independente do valor do produto, posto que não se trata de indenização à consumidora, mas de penalidade administrativa, cujo valor deve ter o condão de desestimular a reiteração da conduta abusiva ora hostilizada, sendo, efetivamente, sentida por quem paga.*

*A gravidade da infração fica demonstrada quando se verifica que possibilita a um determinado grupo de consumidores ficar expostos a adquirir um produto com vício de qualidade e não ter seu direito respeitado quanto ao saneamento deste...*

E no julgamento do recurso foi registrado (fl. 222):

*“Salienta-se que o valor estipulado a título de multa mostra-se adequado ao caso, sendo razoável e proporcional à gravidade da infração, à vantagem auferida e à condição econômica dos recorrentes, pois a sanção também tem o condão de desestimular condutas abusivas por parte dos fornecedores, e valores, muito abaixo dos impostos, no caso em questão não surtiria tal efeito, eis que não seria sentido por quem os paga”.*





LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

Nestes termos, observa-se que a multa foi fixada em atendimento aos critérios legais (art. 57, § único, do CDC<sup>7</sup>), estando caracterizada a gravidade da infração em razão do desinteresse do fornecedor em solucionar a questão, tendo em vista que o produto foi encaminhado à assistência técnica e não foi consertado, tampouco entregue ao consumidor, decorrendo o prazo legal de trinta dias previsto no artigo 18, § 1º, do CDC.

Destarte, não há qualquer violação aos princípios da proporcionalidade ou razoabilidade, tendo a empresa agido com inaceitável descaso perante o consumidor que teve de comparecer ao PROCON para buscar uma solução.

Não se pode olvidar que o poder de polícia em matéria do consumidor limita a liberdade ou a atividade de particulares relativamente à atividade econômica enquadrada como relação de consumo, pois a utilização de tal prerrogativa situa-se no âmbito do Sistema de Proteção ao Consumidor (artigo 105 do Código de Defesa do Consumidor). O caso em julgamento, portanto, versa sobre o próprio artigo 1º do CDC,

---

<sup>7</sup> 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.



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

segundo o qual as normas de proteção e defesa do consumidor são de ordem pública e interesse social, nos termos do artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal.

Para Juarez Freitas o princípio da proporcionalidade deve abarcar duas questões fundamentais em termos de exercício do poder de polícia, *a proibição do excesso*, bem como a *proibição da inoperância*. Alude de modo específico: "a violação à proporcionalidade ocorre quando na presença de dois valores legítimos a sopesar, o administrador dá prioridade a um em detrimento ou sacrifício exagerado de outro, com informação da prudência no sentido aristotélico."<sup>8</sup> No entendimento de Humberto Ávila, "o postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização dos seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca."<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 5ªed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 52.

<sup>9</sup> *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 180.



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

Outrossim, a linha de argumentação da apelante restringe-se à análise comparativa entre o valor definitivo da multa imposta com o específico valor do produto. No entanto, para bem examinar a proporcionalidade, como já aludido, é relevante considerar o potencial econômico da empresa que violou as regras e princípios do Código de Defesa do Consumidor, uma vez que empresa é considerada de Grande Porte.

Por outro lado, qual o sentido da aplicação da sanção pecuniária? A partir do artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal e dos artigos 1º e 6º do Código de Defesa do Consumidor, o propósito é evitar, prevenir a ofensa aos direitos básicos e fundamentais do consumidor. Basta ressaltar que a empresa Positivo Informática consta no site do PROCON/RS, no Cadastro de Reclamação Fundamentada, por produto com vício.

Como o exercício do poder de polícia nas relações de consumo possui relevante dimensão de prevenção, seja sob o ponto de vista geral ou específico, deve-se considerar a potencialidade das restrições impostas pela Administração Pública de produzir efeito suasório em relação a empresas de grande porte, como a Positivo Informática. Em termos de prevenção, incumbe ao ente público, por ocasião da aplicação da sanção, avaliar a capacidade de o valor fixado funcionar como elemento capaz de dissuadir as empresas do segmento específico da prática de ilícitos similares, devendo ser mantida a multa aplicada no caso concreto



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

Sobre o tema, destaco os seguintes precedentes desta Corte:

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. PROCON DO MUNICÍPIO DE CANOAS. INFRAÇÃO À NORMA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. MULTA ADMINISTRATIVA. PROPORCIONALIDADE. AÇÃO ANULATÓRIA JULGADA IMPROCEDENTE. SENTENÇA MANTIDA. 1. Caso em que o PROCON do Município de Canoas aplicou multa de R\$ 61.168,19 à empresa recorrente em razão de ela não ter procedido à restituição da quantia paga por consumidora pela aquisição de notebook que apresentou vício de qualidade, em flagrante ofensa ao art. 18, § 1º, II, do Código de Defesa. O vício de qualidade, incontroversamente, não foi saneado no prazo de 30 dias, de modo que a fornecedora deveria ter imediatamente restituído o valor pago pelo produto, como determina a legislação de regência. 2. A multa aplicada pelo PROCON, em face da infração ao art. 18, § 1º, II, do Código de Defesa do Consumidor, mediante processo administrativo regular, mostra-se de acordo com a legislação aplicável à matéria. Desproporcionalidade do valor arbitrado não verificada. Precedentes em casos similares. 3. Evidenciada inovação recursal, na hipótese em que, ineditamente, nesta instância, é veiculada alegação de nulidade do processo administrativo em que aplicada a multa, em razão da ausência de perícia para averiguar se a causa do vício do produto teria decorrido de mau uso por parte do próprio consumidor. Tese que não constitui fundamento jurídico do pedido de anulação da multa administrativa e que, portanto, não poderia ser veiculada*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*na apelação. Precedentes. 4. Ação julgada improcedente na origem. APELAÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70083086280, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 29-01-2020)*

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA APLICADA PELO PROCON. VALOR ARBITRADO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. 1. A Administração Pública submete-se à legalidade (art. 37, caput, da CF), constituindo-se parâmetro normativo importante para salvaguardar o Estado de Direito, por meio da compreensão de primazia da lei e reserva legal. 2. Responsabilidade solidária da seguradora pelo vício do produto adquirido com garantia estendida. 3. A aplicação da penalidade de multa está prevista no art. 56, I, do CDC e teve por base a violação do art. 18, §1º, II, do mesmo diploma legal e do art. 13, XXIV, do Decreto Federal nº 2.181/97, tendo o valor da multa sido fixado nos moldes do art. 4º, §1º, da Resolução nº 003/2010 SMSPC – PMC, diante do não fornecimento da renda mensal média dos últimos três meses. 4. Ausência de violação aos princípios da proporcionalidade ou razoabilidade a consignar, pois o valor da mercadoria defeituosa não é parâmetro eficiente para mensurar a gravidade da infração à ordem pública, cujo juízo de reprovação, corporificado na multa administrativa, tem a função de prevenção geral, evitando-se a reiteração de tal conduta contrária à lei, como referiu o e. Des. Eduardo Uhlein no julgamento da*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*Apelação Cível Nº 70060614526, julgada em 18/11/2015. Precedentes do TJ/RS. APELAÇÃO DESPROVIDA. (ART. 932, INCISO IV, DO CPC C/C ART. 206, INC. XXXVI, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA).(Apelação Cível, Nº 70080621071, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 04-04-2019)*

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON/RS. ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR PAUTADA PELA LEGALIDADE. MULTA. PARÂMETROS. RAZOABILIDADE. RESOLUÇÃO Nº 01/2011 DA SJDH. Apenas em casos de ilegalidade flagrante que seria o Poder Judiciário incitado a agir para modificar conteúdo de decisão administrativa que impõe pagamento de multa à empresa apelante – o que, porém, não é o caso. “Quantum” fixado dentro dos parâmetros da legalidade e da razoabilidade. A multa foi imposta com base nos critérios definidos pela Resolução n. 01/2001/SJDS, tendo sido asseguradas as garantias formais e materiais à apelante no transcorrer do processo administrativo. Dessa forma, descabe a intervenção do Poder Judiciário no mérito do ato administrativo impugnado. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70083459263, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em: 30-09-2020)*

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA.*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*PROCON. PRELIMINAR CONTRARRECURSAL AFASTADA. PRÁTICA INFRATIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. ART. 18 DO CDC. MULTA GRADUADA EM CONFORMIDADE COM OS CRITÉRIOS PREVISTOS NOS ARTS. 57 DO CDC E NA RESOLUÇÃO Nº 003/2010 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA DA CANOAS. 1. Da análise do apelo é possível identificar a insurgência da parte recorrente com a improcedência do pedido, apresentando os fatos e o direito, além das razões de reforma da sentença. Nessa perspectiva, não há como deixar de conhecer do apelo, porquanto plenamente cumpridos os requisitos do art. 1.010 do CPC. 2. Apesar de intimado, o recorrente não se manifestou no processo administrativo. A defesa foi realizada tão somente pela fabricante, motivo pelo qual mostra-se, no mínimo, incongruente a alegação de nulidade do processo administrativo, quando deliberadamente a recorrente deixou de se pronunciar na esfera extrajudicial. 3. Não se trata de responsabilidade por fato de produto, já que ausente defeito. O notebook apresentou vício de qualidade, motivo pelo qual o fornecedor responde de forma solidária, na forma do art. 18 do CDC. 4. Por duas vezes o notebook foi levado na assistência técnica, permanecendo por mais de 30 dias, sem que fosse definitivamente solvido o problema. A restituição da quantia paga foi realizada apenas em 12/04/2011, enquanto que a reclamação foi formalizada pelo consumidor junto ao PROCON em 21/09/2010 e a empresa notificada em 04/10/2010. Inconteste, portanto, o descumprimento da legislação consumerista e o comportamento negligente da recorrente. 5. Arbitramento*



LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

*da multa que obedeceu a parâmetros legais (art. 57 do CDC e Resolução nº 003/2010 da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania da Canoas), possuindo cálculo complexo, que abriga o enquadramento dos fatos em grupos de acordo com a gravidade dos fatos, além de levar em consideração a vantagem auferida e a condição econômica do devedor. No caso, cabe salientar, a apelante não demonstra equívoco no cálculo da penalidade, apenas e tão somente reputando desproporcional a cominação. Mostra-se possível a reavaliação da penalidade imposta administrativamente quando desborda dos critérios legais, assim como sob o prisma da proporcionalidade, como tem admitido a jurisprudência do Tribunal. Por outro lado, é evidente que a multa possui caráter punitivo; e, na espécie, esse objetivo se justifica em atenção ao porte e à capacidade econômica do infrator. Precedentes. PRELIMINAR AFASTADA, À UNANIMIDADE. APELAÇÃO DESPROVIDA, POR MAIORIA.(Apelação Cível, Nº 70082660143, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Redator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 06-12-2019)*

Portanto, não merece provimento o recurso.

**III – DISPOSITIVO.**





LPO

Nº 70084945229 (Nº CNJ: 0008075-86.2021.8.21.7000)

2021/Cível

Ante o exposto, **CONHEÇO DO APELO EM PARTE, E NESTA, NEGO-LHE PROVIMENTO.**

Com base no art. 85, § 11, do CPC, considerado o trabalho em grau de recurso, majoro os honorários advocatícios fixados pela sentença para 20% do valor atribuído à causa.

**DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO (PRESIDENTE)** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES.<sup>a</sup> MATILDE CHABAR MAIA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO** - Presidente - Apelação Cível nº 70084945229, Comarca de Canoas: "CONHECERAM DO APELO EM PARTE, E NESTA, NEGARAM-LHE PROVIMENTO. UNÂNIME."

Julgador(a) de 1º Grau: KAREN RICK DANILEVICZ BERTONCELLO