



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2022.0000100117**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1028222-64.2021.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante BREDA TRANSPORTES SERVIÇOS S/A, é apelado FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON.

**ACORDAM**, em 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso por V.U. Sustentou oralmente o Ilmo. Dr. Pedro Reis Barbosa Neme.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PERCIVAL NOGUEIRA (Presidente sem voto), ANTONIO CELSO FARIA E JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR.

São Paulo, 16 de fevereiro de 2022.

**LEONEL COSTA**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Apelação Cível nº 1028222-64.2021.8.26.0053**

**Apelante: Breda Transportes Serviços S/A**

**Apelado: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon**

**Comarca: São Paulo**

AÇÃO ANULATÓRIA – MULTA PROCON – OPOSIÇÃO AO JV

APELAÇÃO 1028222-64.2021.8.26.0053

APELANTE: BREDA TRANSPORTES SERVIÇOS S/A.

APELADA: FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO  
 CONSUMIDOR DE SÃO PAULO - PROCON

Juiz prolator da decisão: Josué Vilela Pimentel

Valor da causa: R\$ 626.970,83

VOTO 36545

APELAÇÃO – AÇÃO ANULATÓRIA – AUTO DE INFRAÇÃO – MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON – PASSAGEM DE ÔNIBUS PARA CONSUMIDORES IDOSOS.

Nos termos do art. 1º da Lei Estadual 15.179/2013, “fica garantida às pessoas idosas, maiores de 60 (sessenta) anos, a gratuidade no serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros de característica rodoviária convencional, até o limite de 2 (dois) assentos por veículo”. Multa aplicada por violação ao art. 5º, inciso I, e §1º, do Decreto Estadual nº 60.085/13, que regulamenta a Lei Estadual nº 15.179/13, bem como art. 20, §2º do CDC – Autuação por descumprimento das normas que regulamentam a concessão do benefício de gratuidade de passagens para consumidores idosos.

Conduta da empresa prestadora de serviço tida por irregular consistente em estipular o prazo mínimo para a requisição do benefício da gratuidade pelos consumidores idosos; deixar de conceder o benefício da gratuidade de idosos nos canais de atendimento de venda de passagens disponibilizados pela empresa; além de não manter afixado em local visível e de fácil acesso aos consumidores, em seus guichês de venda de passagens as disposições dos arts. 1º a 7º da Lei Federal 11.975/09, em infringência ao art. 31, caput, do CDC.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Irregularidades identificadas em mais de um Auto de Constatação, apuradas em diligências fiscalizatórias realizadas in locu, com as infrações devidamente identificadas por agentes públicos com data, hora e local da diligência.

**DA INFRAÇÃO PELO ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÍNIMO PARA A REQUISIÇÃO DE GRATUIDADE POR IDOSOS** – A autora não foi autuada em razão do número de assentos ou estabelecimento de prazo máximo, mas sim porque estabeleceu o prazo mínimo de 5 dias, em violação ao art. 5, I, do Decreto estadual 60.085/2014, que estabelece o prazo de 24 horas para o consumidor requerer a gratuidade.

**DA INFRAÇÃO POR DEIXAR DE CONCEDER O BENEFÍCIO DA GRATUIDADE DE IDOSOS NOS CANAIS DE ATENDIMENTO DE VENDA DE PASSAGENS DISPONIBILIZADOS PELA EMPRESA** – Alegação de que a legislação determina tão somente que a empresa disponibilize canal de atendimento de venda, por meio do qual seja concedido e emitido o bilhete gratuito, e que não é sua obrigação disponibilizar em todos os seus canais de venda a concessão do bilhete gratuito, pois a obrigação imposta pela lei é apenas de que haja um canal disponível de atendimento para tanto.

Interpretação que não prospera frente ao reconhecimento da presunção de vulnerabilidade do consumidor como princípio norteador da igualdade material entre os sujeitos do mercado de consumo.

No ponto, necessário contextualizar que o art. 4º, inc. I, do Código de Defesa do Consumidor identificou como o primeiro princípio da Política Nacional das Relações de Consumo o Princípio da Vulnerabilidade, que expressa o “reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”.

Dentre desse contexto, ganha relevância a manifestação técnica ao consignar a inadequação dos serviços prestados, uma vez que “submeter o consumidor ao deslocamento até um ponto de venda distante de sua residência, ainda mais quando se trata de um benefício destinado a idosos, conforme constatação realizada pelos agentes fiscais em diversas localidades, constitui flagrante violação ao art. 20, § 2º do CDC, posto que o diploma consumerista determina que o serviço seja prestado de forma adequada e eficiente, devendo a empresa disponibilizar em todos os seus postos de vendas – que se destinam justamente ao atendimento ao cliente – o atendimento aos idosos para reserva das passagens gratuitas”.

**DA INFRAÇÃO PELA AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DAS REGRAS SOBRE A VALIDADE DOS BILHETES DE PASSAGEM** – Nesse item, a autora aduziu que oferece



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

inúmeros pontos de venda, não se restringindo apenas ao guichê localizado nas rodoviárias e, dessa forma realiza parceria com pequenos estabelecimentos de comércio local que oferecem atendimento para compra de bilhetes de passagem das viagens, que não estão sob a administração da autora, que não tem controle prévio sobre seu funcionamento.

Todavia, conforme bem asseverado pelo d. magistrado, a responsabilidade pelo desenvolvimento da venda dos bilhetes é da autora, sendo que a opção de delega-las a terceiros não a exime do cumprimento da lei, até porque os benefícios decorrentes dessa delegação são aproveitados pelo fornecedor que consegue atingir mais consumidores e aumentar suas vendas.

Somado às razões de convencimento do d. magistrado quanto à lisura do processo fiscalizatório, concluindo pela ausência de falhas ou vícios a ensejar a nulidade do ato, vale ressaltar a insuficiência da prova documental produzida pela autora, incapaz de afastar a presunção de legitimidade e veracidade que milita em favor dos atos administrativos.

Assim, pela análise do conjunto probatório acostado aos autos, verifica-se que a autora não demonstrou a existência de fato constitutivo de seu direito para a procedência da demanda.

Sentença improcedência mantida. Recurso não provido.

Vistos.

Trata-se de ação anulatória de ato administrativo proposta por Breda Transportes Serviços S/A em face da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, objetivando a declaração de insubsistência e nulidade do Processo Administrativo nº 1862/20, que culminou na multa de R\$ 626.970,83 (seiscentos e vinte e seis mil, novecentos e setenta reais e oitenta e três centavos), por infrações relativas à concessão do benefício de gratuidade de passagens para consumidores idosos e; subsidiariamente, seja a multa aplicada reduzida, em razão de alegada inexistência de situação agravante.

A sentença de fls. 1737/1742 julgou improcedente o pedido, extinguindo o processo com conhecimento do mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC. Sucumbente, condenou a autora no pagamento das custas e despesas processuais, além da verba honorária, fixada em 10% sobre o valor corrigido da causa.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Inconformada, apela a autora, às fls. 1745/1761, alegando, em suma, a inexistência das condutas infracionais. Alega que, por expressa determinação legal, só pode receber as solicitações de gratuidade no máximo 5 (cinco) dias, e no mínimo 24 horas, antes da data e horário previstos para o início da viagem, e que o serviço prestado com gratuidade foi comprovado, não tendo sido seu comportamento contrário às normas atinentes à matéria. Sustenta que não há obrigação legal de disponibilizar em todos os seus canais de venda a solicitação de reserva de gratuidade aos idosos; a obrigação imposta pela lei é de que haja disponível canal de atendimento para tanto, cuja definição dos pontos de venda de passagens é feita pela empresa responsável, o que, de fato, ocorre nos guichês de venda de passagens, a partir do 5º dia anterior à data da viagem, como determina a legislação. Quanto à infração por ausência de publicidade das regras sobre a validade dos bilhetes de passagem, alega que oferece inúmeros pontos de venda ao realizar parcerias com pequenos estabelecimentos de comércio local, de maneira que não tem controle, em tempo real, do cumprimento dessas regras pelos comerciantes locais, de modo que não consegue obstar absolutamente o cometimento dessas infrações nesses pontos de venda mais precários. Aduz que a aplicação de sanção de multa, nos moldes como pretende o PROCON/SP, sem considerar a inexistência de (i) liame jurídico entre a Apelante e a conduta infracional e/ou (ii) dolo ou culpa desta, em caso de se entender pela existência de liame jurídico, consubstancia-se nítido desrespeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, devendo ser anulada. Requer, em tais termos, a reforma da sentença para total procedência à demanda, declarando a insubsistência e nulidade do processo administrativo em testilha, ou ao menos, seja afastada a agravante de reincidência, eis que inexistente.

Recurso tempestivo, preparado e respondido às fls. 1768/1792.

Oposição ao julgamento virtual à fl. 1814.

**RELATADO, VOTO.**

Trata-se de demanda ajuizada por Breda Transportes Serviços S/A objetivando a anulação do Auto de Infração nº 48123-D8, lavrado pela Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon, por infrações ao



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

disposto no art. 5º, inciso I, e art. 5º, §1º, do Decreto Estadual nº 60.085/13, que regulamenta a Lei Estadual nº 15.179/13, bem como art. 20, §2º do Código de Defesa do Consumidor, aplicada sob justificativa de que a autora, ora apelante: I) estipula o prazo de, no mínimo, cinco dias de antecedência para a requisição do benefício da gratuidade pelos consumidores idosos e; II) deixou de conceder o benefício da gratuidade de idosos nos canais de atendimento de venda de passagens disponibilizados pela empresa nos diferentes municípios fiscalizados; além de não manter afixado em local visível e de fácil acesso aos consumidores, em seus guichês de venda de passagens as disposições dos arts. 1º a 7º da Lei Federal 11.975/09, em infringência ao art. 31, *caput*, do CDC.

A fim de evitar tautologia, é caso de transcrição dos fundamentos adotados pelo juízo monocrático, uma vez que não foi apresentado, nas razões recursais, nenhum argumento capaz de infirmar os elementos de convicção lançados na r. sentença, que deve ser confirmada pelos seus próprios e bem deduzidos fundamentos, os quais ficam **inteiramente adotados como razão de decidir** nos termos do art. 252 do Novo Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo, representativo de tardia inovação **para se evitar inútil repetição** e para dar cumprimento aos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável dos processos::

Art. 252. Nos recursos em geral, o relator poderá limitar-se a ratificar os fundamentos da decisão recorrida, quando, suficientemente motivada, houver de mantê-la, apreciando, se houver, os demais argumentos recursais capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada no julgamento.

**Artigo 252 com redação dada pelo Assento Regimental nº 562/2017**

Consigne-se, ademais, que o Supremo Tribunal Federal admite o julgamento “per relationem”, uma vez que tal técnica jurisdicional não representa violação ao princípio do livre convencimento motivado. A respeito, transcreve-se recente decisão monocrática proferida pela Suprema Corte:

DECISÃO: Tendo em vista as razões invocadas nos recursos de agravo deduzidos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Estado de São Paulo, que tenho por relevantes, entendo, em juízo estritamente prudencial, que se torna necessário suspender a eficácia da decisão que, por mim proferida em 03/10/2016, concedeu provimento cautelar à parte reclamante, ora agravada, em ordem a que subsista, até final julgamento dos recursos mencionados, a deliberação administrativa do eminente Senhor Desembargador Corregedor-Geral da Justiça do Estado de São Paulo proferida em 31/08/2016 (2016/00131757), restando sustada, em consequência, a aplicabilidade da Portaria nº 022/2016, editada pelos MMs. Juízes de Direito do DEECRIM da 9ª RAJ (São José dos Campos). Assinalo, para efeito de mero registro, que **os fundamentos deste ato decisório são aqueles deduzidos nas petições recursais mencionadas e ora incorporados, ainda que transitoriamente, à presente decisão.** Cumpre registrar, por oportuno, que **se reveste de plena legitimidade jurídico-constitucional a adoção, no caso, da técnica da motivação "per relationem"** (HC 69.438/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 69.987/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Com efeito, **o Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se a propósito da técnica da motivação por referência ou por remissão, reconheceu-a compatível com o que dispõe o art. 93, inciso IX, da Constituição da República, como resulta de diversos precedentes firmados por esta Suprema Corte** (AI 734.689-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ARE 657.355-AgR/SP, Rel. Min. LUIZ FUX – HC 54.513/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 585.932-AgR/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.): **"Reveste-se de plena legitimidade jurídico-constitucional a utilização, pelo Poder Judiciário, da técnica da motivação 'per relationem', que se mostra compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. A remissão feita pelo magistrado – referindo-se, expressamente, aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão (ou, então, a pareceres do Ministério Público ou, ainda, a informações prestadas por órgão apontado como coator) – constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação a que o juiz se reportou como razão de decidir.**





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Precedentes.” (AI 825.520-AgR-ED/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO) Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, suspendo a eficácia do provimento cautelar por mim deferido em 03/10/2016 até final julgamento dos recursos de agravo interpostos na presente sede processual. Comunique-se, transmitindo-se cópia da presente decisão ao Excelentíssimo Senhor Desembargador Corregedor-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, ao Senhor Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, aos Senhores Juízes de Direito do DEECRIM da 9ª RAJ (São José dos Campos), à Presidência da Seção Criminal do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, aos ilustres Defensores Públicos do Estado de São Paulo que subscrevem a presente reclamação e ao Senhor Secretário de Estado da Administração Penitenciária paulista. Publique-se. Brasília, 02 de dezembro de 2016. Ministro CELSO DE MELLO Relator.

(Rcl 25119 MC-AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 02/12/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 07/12/2016 PUBLIC 09/12/2016).

Considerando-se o entendimento acima elucidado, tenho que as razões que motivaram o julgamento de improcedência da ação permanecem inalteradas.

Confira-se, a propósito, o teor da r. sentença proferida, destacando-se nela fragmentos da fundamentação utilizada para rechaçar os pontos abordados no presente recurso:

No mérito, o pedido é improcedente.

O Auto de Infração 48123-D8 foi lavrado constando as seguintes infrações:

*a) estipulava prazo de, no mínimo, 5 dias de antecedência para a requisição do benefício da gratuidade pelos consumidores idosos;*

*b) deixou de conceder o benefício da gratuidade aos idosos nos canais de atendimento de venda de passagens disponibilizados*





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*pela empresa nos diferentes municípios fiscalizados;*

*c) não mantinha afixado em local visível e de fácil acesso aos consumidores, em seus guichês de venda de passagens, as disposições dos arts. 1º-7º da Lei federal 11.975/2009.*

Portanto, a ré lavrou a multa em razão de a autora ter violado o disposto no art. 5º, I e § 1º do Decreto Estadual n. 60.085/2013, 20, § 2º e 31 "caput" do Código de Defesa do Consumidor. Foi autuada nos termos dos arts. 56, I e 57, também do CDC.

No processo administrativo sancionatório juntado aos autos não se constatou ilegalidade quanto ao seu tramite que ensejasse nulidade mesmo, tendo a ré o conduzido conforme as previsões constitucionais e legais aplicáveis ao caso, em especial a Lei Estadual nº 10.177/98, que regula todo o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, bem como a Portaria Normativa PROCON 57/2019.

A autora teve oportunidade de se defender no âmbito administrativo. A ela foi dada ciência a respeito de todos os atos praticados ao longo da respectiva tramitação, razão pela qual não há falar em qualquer ofensa às garantias do contraditório e da ampla defesa.

**DA INFRAÇÃO PELO ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÍNIMO  
 PARA A REQUISIÇÃO DE GRATUIDADE POR IDOSOS**

A autora afirma que quem limita o número de assentos reservados à gratuidade de idosos é o Estatuto do Idoso. Disse também que em razão do Decreto estadual 60.085/13, que regulamenta a Lei estadual 15.179/2013, só pode receber as solicitações de gratuidade no máximo 5 dias antes da data e horário previstos para o início da viagem e que, assim, as passagens para dois assentos gratuitos esgotam-se tão logo são liberadas as solicitações de gratuidade.

Entretanto, no auto de infração verifica-se que a autora não foi



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

atuada em razão do número de assentos ou estabelecimento de prazo máximo, **mas sim porque a autora estabeleceu o prazo mínimo de 5 dias**, assim violando o art. 5, I, do Decreto estadual 60.085/2014 e conseqüentemente o disposto no art. 20, § 2º do CDC, conforme foto anexada a fls. 1291.

Ressalte-se que o Decreto estabelece o prazo de 24 horas para o consumidor requerer a gratuidade.

DA INFRAÇÃO POR DEIXAR DE CONCEDER O BENEFÍCIO DA GRATUIDADE DE IDOSOS NOS CANAIS DE ATENDIMENTO DE VENDA DE PASSAGENS DISPONIBILIZADOS PELA EMPRESA

A autora alega que a legislação determina tão somente que a empresa disponibilize canal de atendimento de venda, por meio do qual seja concedido e emitido o bilhete gratuito, e que não é sua obrigação disponibilizar em todos os seus canais de venda a concessão do bilhete gratuito, pois a obrigação imposta pela lei é apenas de que haja um canal disponível de atendimento para tanto.

O art. 5, II, § 1º do Decreto estadual n. 60.085/14 dispõe que:

*"Artigo 5º - Para ter acesso à gratuidade, o beneficiário deverá:*

...

*II - no ato da reserva*

...

*§ 1º - A solicitação de reserva deverá ser feita pelos canais de atendimento de venda de passagens disponibilizados pela transportadora".*

De acordo com o artigo citado, **não há nenhuma exceção ou menção que autorize a autora a disponibilizar apenas um canal de atendimento, mas sim de que a solicitação de**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**reserva deve ser feita pelos canais de atendimento**, o que traduz, inclusive gramaticalmente, a obrigatoriedade de que todos os canais de atendimento de venda disponibilizados pela autora realizem a solicitação de reserva.

A foto de fl. 1294 comprova que a autora infringiu o artigo citado, violando as disposições do Decreto estadual 60.085/2014 e o art. 20, § 2º, CDC.

**DA INFRAÇÃO PELA AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DAS REGRAS  
SOBRE A VALIDADE DOS BILHETES DE PASSAGEM**

Nesse item a autuação se deu pela falta de afixação das referidas informações em local visível e de fácil acesso aos consumidores em seus guichês de venda de passagens, conforme prevê a Lei federal n. 11.975/09, que dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagens no transporte coletivo rodoviário de passageiros.

A autora aduziu que oferece inúmeros pontos de venda, os quais ficam espalhados por todas as áreas dos municípios atendidos, não se restringindo, como ocorre com outras prestadoras de serviço, apenas ao guichê localizado nas rodoviárias e, dessa forma realiza parceria com pequenos estabelecimentos de comércio local que oferecem atendimento para compra de bilhetes de passagem das viagens. Todavia, pela simplicidade desses pontos comerciais e pelo fato de não se tratarem de pontos de venda exclusiva, não estão sob a administração da autora que não tem controle prévio sobre seu funcionamento.

Todavia, **a responsabilidade pelo desenvolvimento da venda dos bilhetes é da autora, sendo que a opção de delega-las a terceiros não a exime do cumprimento da lei**, até porque os benefícios decorrentes dessa delegação são aproveitados pelo fornecedor que consegue atingir mais consumidores e aumentar suas vendas.

O art. 7º, parágrafo único dispõe sobre a responsabilidade



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

solidária pelos danos causados aos consumidores a todos os fornecedores envolvidos na relação de consumo.

Por fim, conforme narrado pela ré na contestação, a autuação não se deu em razão da escolha de pontos de vendas, mas em razão de não agir com zelo e transparência em relação às informações que devem estar afixadas de forma clara e ostensiva, violando o art. 31, caput do CDC.

**DA REGULARIDADE DA MULTA APLICADA**

Foi imposta multa administrativa à autora no importe de R\$626.970,83 (fls. 323 do processo administrativo sancionatório).

O demonstrativo de cálculo a fls. 252 do PA discrimina os valores das

infrações atribuídas no auto de infração. Foram classificadas nos grupos I (art. 31, caput, CDC) e III (art. 20, § 2º, CDC), numa graduação que vai de I a IV, conforme anexo da Portaria Normativa PROCON nº 57/2019.

O montante aplicado levou em consideração apenas o porte econômico da empresa e a gravidade da infração. Não houve apuração de vantagem econômica, sendo aplicado na fórmula o fator de multiplicação 1, conforme explicita o art. 34, § 3º da Portaria Normativa PROCON nº 57/2019, beneficiando o autuado, conforme detalha a ré.

Vale destacar os artigos da Portaria Procon 45/15:

*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:*

*I - multa;*

...

*Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*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.*

*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.*

A penalidade foi aplicada em razão do porte econômico e da gravidade da infração. Sob a rubrica "vantagem auferida", não houve acréscimo algum, não se mostrando, portanto, desproporcional ou excessiva, principalmente considerando a finalidade punitiva da medida.

Os parâmetros para aplicação da multa foram traçados pela lei, e a discricionariedade, perfeitamente lícita, não pode ser confundida, como quer crer a autora, com arbítrio.

O valor se mostra adequado diante do porte econômico da autora e da gravidade da infração, estabelecido em consonância com a norma retro referida aliada aos critérios estabelecidos pela Portaria Procon 26/2006, com as alterações promovidas pela Portaria Procon 33/2009, atual Portaria Procon 45/15.

Quanto à alegação da autora referente ao critério utilizado a título de "condição econômica do estabelecimento", observa-se que este foi estimado pelo agente fiscal.

A ré estimou o valor do faturamento da empresa. A estimativa poderá ser impugnada no prazo da defesa, com a comprovação do valor real a esse título. Assim estabelece o art. 8º da Portaria



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Normativa Procon já referida:

*Art. 8º. O atuado poderá, no prazo de 15 (quinze) dias corridos, a contar da citação, efetivar o pagamento da penalidade pecuniária, oferecer defesa e/ou impugnar o valor da receita bruta estimada.*

*§ 1º. No caso de impugnação da estimativa da receita bruta obedecer-se-á ao disposto no art. 33 da presente Portaria.*

*§ 2º. A ausência de impugnação implicará na aceitação da estimativa realizada.*

*§ 3º. Impugnada a receita bruta com documentos que não se enquadrem nos incisos I, II, III e §1º, do art. 33 desta Portaria, o atuado será intimado para regularizar ou complementar a documentação, no prazo improrrogável de 07 (sete) dias, sob pena de preclusão”.*

O PROCON/SP estimou a receita média da autora em R\$20.000.000,00 (fls. 252) e a empresa não apresentou impugnação a essa estimativa no prazo cabível.

Também teve agravante relacionada à reincidência, em conformidade com a Certidão de Reincidência acostada às fls. 254, o que aumentou o valor da multa.

Por fim, a ré aplicou a agravante de 1/4 em razão de ter sido a infração praticada contra maior de 60 anos.

Portanto, o valor da multa não feriu o princípio da proporcionalidade e tampouco o da razoabilidade e muito menos o do devido processo legal.

Assim, o valor da penalidade foi regularmente imposto pela autoridade administrativa. A imposição da sanção administrativa (multa) à autora é pertinente, afinal, caracterizada, às escâncaras, a infração às normas consumeristas.

Somado às razões de convencimento do d. magistrado quanto à lisura do



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

processo fiscalizatório, concluindo pela ausência de falhas ou vícios a ensejar a nulidade do ato, vale ressaltar a insuficiência da prova documental produzida pela autora, limitada à três fotografias de uma banca de jornal fechada e um relatório anual de vendas de passagens, incapaz de afastar a presunção de legitimidade e veracidade que milita em favor dos atos administrativos.

Com efeito, como é sabido, os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, atributos estes que encontram fundamento precípua no princípio da legalidade da Administração, estampado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

De tal presunção, decorrem dois principais efeitos: (i) a autoexecutoriedade do ato administrativo, permitindo que o agente público, via de regra, execute-o desde logo, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário; e (ii) a inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade apontada.

Sobre o assunto, são os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

A presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que arguidos de vícios ou defeitos que os levem à invalidade. Enquanto, porém, não sobrevier o pronunciamento de nulidade os atos administrativos são tidos por válidos e operantes, quer para a Administração, quer para os particulares sujeitos ou beneficiários de seus efeitos. Admite-se, todavia, a sustação dos efeitos dos atos administrativos através de recursos internos ou de ordem judicial, em que se conceda a suspensão liminar, até o pronunciamento final de validade ou invalidade do ato impugnado [...] Outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a **transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca**. Cuide-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico ou de motivo, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até sua anulação o ato terá plena eficácia" (in Direito Administrativo Brasileiro, 37.<sup>a</sup> edição, Malheiros, São Paulo, 2010, p. 163).





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Ademais, segundo o artigo 373, inciso I, do Código de Processo Civil, a autora tem o ônus de provar os fatos constitutivos de seu direito, ônus do qual não se desincumbiu. Ensina Vicente Greco Filho: "...O autor, na inicial, afirma certos fatos porque deles pretende determinada consequência de direito; **esses são os fatos constitutivos que lhe incumbe provar sob pena de perder a demanda. A dúvida ou insuficiência de prova quanto a fato constitutivo milita contra o autor. O juiz julgará o pedido improcedente se o autor não provar o fato constitutivo de seu direito.**", in Direito Processual Civil Brasileiro. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 209. Vol. I, página 204.

Sobre o tema esclarece Casio Scarpinella Bueno: "O exame de ambos os incisos do art. 333, quando feito no seu devido contexto, acaba por revelar o que lhes é mais importante e fundamental: o ônus de cada alegação das partes compete a elas próprias: quem alega, tem o ônus de provar o que alegou. Desincumbir-se do ônus da prova significa a produção adequada das provas em juízo, sempre com observância dos ditames legais e judiciais, com vistas à formação do convencimento do magistrado a favor da pretensão daquele que as produz" – Curso Sistematizado de Direito Processual Civil – Procedimento Comum: ordinário e sumário – Volume 2 – Tomo I – Editora Saraiva – 2007 – página 247.

No caso vertente, forçoso reconhecer que a autora não logrou êxito em produzir provas suficientes de suas alegações e demonstrar a ilegalidade da multa impugnada.

Isso porque as provas constantes no processo, e juntadas pela apelada, evidenciam as irregularidades identificadas em mais de um Auto de Constatação, apuradas em diligências fiscalizatórias realizadas *in locu*, acompanhados de fotos das irregularidades, assinados por agentes públicos, com data, hora e local da diligência e assinatura dos respectivos responsáveis pelos estabelecimentos, indicando sua aquiescência ao seu teor, e que, evidentemente, responde pelo desenvolvimento da venda dos bilhetes, sendo que a opção de delegá-las a terceiros não a exime do cumprimento da lei.

Quanto à infração por deixar de conceder o benefício nos canais de atendimento de venda de passagens disponibilizados pela empresa, a apelante



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

sequer nega que deixou de conceder o benefício da gratuidade aos idosos nos canais de atendimento de venda de passagens disponibilizados pela empresa, porquanto, no seu entender, já cumpria a legislação nos guichês de venda de passagens.

Ademais, no ponto, necessário contextualizar que o art. 4º, inc. I, do Código de Defesa do Consumidor identificou como o primeiro princípio da Política Nacional das Relações de Consumo o **Princípio da Vulnerabilidade**, que expressa o “reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”.

Dentre desse contexto, ganha relevância a manifestação técnica ao consignar a inadequação dos serviços prestados, uma vez que “submeter o consumidor ao deslocamento até um ponto de venda distante de sua residência, **ainda mais quando se trata de um benefício destinado a idosos**, conforme constatação realizada pelos agentes fiscais em diversas localidades, constitui flagrante violação ao art. 20, § 2º do CDC, posto que o diploma consumerista determina que o serviço seja prestado de forma adequada e eficiente, devendo a empresa disponibilizar em todos os seus postos de vendas – que se destinam justamente ao atendimento ao cliente – o atendimento aos idosos para reserva das passagens gratuitas”.

Verifica-se, portanto, que, ao analisar cada uma das infrações, caso a caso, o d. magistrado irretocavelmente apreciou a controvérsia, bem analisando o conjunto probatório presente nos autos, concluindo que, efetivamente, a apelante não logrou êxito em demonstrar fato constitutivo do seu direito, nos termos do art. 373, I do CPC/15, que conserva a regra constante do art. 333 do CPC/73.

Por fim, o cálculo da multa obedeceu aos parâmetros legais do *caput* do artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor, ao considerar a gravidade das infrações, praticadas contra idosos, e porte econômico não impugnado, bem como aplicação de agravante, em razão da reincidência demonstrada conforme certidão de fl. 69.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Diante do exposto, voto para negar provimento ao recurso da autora. Para fins do atendimento ao estabelecido no art. 85, § 11, do CPC/2015, levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, majoro os honorários fixados anteriormente em 5%.

Leonel Costa

Relator