



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Registro: 2025.0000312269

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003189-78.2024.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante/apelado MUNICÍPIO DE CAMPINAS, é apelado/apelante COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ - CPFL.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: Negaram provimento ao recurso da demandante e deram provimento ao recurso da municipalidade. V. U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores EDSON FERREIRA (Presidente sem voto), SOUZA NERY E OSVALDO DE OLIVEIRA.

São Paulo, 31 de março de 2025.

SOUZA MEIRELLES

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Apelação Cível n° 1003189-78.2024.8.26.0114
Apelante/Apelado: *Companhia Paulista de Força e Luz*
Apelado/Apelante: *Município de Campinas*
Comarca: *Campinas*
Vara: *1ª Vara de Fazenda Pública*
Juiz prolator: *Dr. Mauro Iuji Fukumoto*
TJSP (voto n° 24949)

Apelação – Demanda anulatória de multa aplicada pelo PROCON de Campinas em processos administrativos – Autuações por prática consumerista abusiva, infringindo a Lei nº 8.078/90 (CDC) – Regularidade do procedimento administrativo – Presunção de legalidade e veracidade da autuação não infirmada pela demandante – Regularidade na publicidade do produto ofertado – Ausência de informação clara e cobrança abusiva ao consumidor – Subsistência da penalidade no patamar em que arbitrada – Observância do art. 57 do CDC – Critérios de proporcionalidade e razoabilidade preservados – Fixação equitativa dos honorários advocatícios de sucumbência – Possibilidade – Valor da causa muito baixo que implica remuneração irrisória do causídico vencedor – Inteligência do art. 85, §§8º e 8ª-A, do CPC – Sentença mantida – Recurso da autora improvido – Apelo da municipalidade provido

Apelações cíveis interpostas por **Companhia Paulista de Força e Luz – CPFL** e pelo **Município de Campinas**, nos autos de demanda pelo rito comum que tramita perante a 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Campinas, cujos pedidos foram julgados **improcedentes** para denegar o pleito de anulação da autuação administrativa e respectiva multa aplicada em desfavor da autora, condenando-a ao pagamento das custas e despesas processuais, assim como honorários advocatícios arbitrados em 10% sobre o valor atualizado da causa.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Vindica a autora-apelante a reforma da sentença, argumentando que, por intermédio de reclamação formalizada junto ao PROCON/Campinas, restou deflagrado o processo administrativo *sub examine* à apuração de prática abusiva face ao consumidor, contudo, o julgador primevo, ao reputar legítima e verídica a autuação, sem adentrar no mérito do ato administrativo, não andou bem a ponto de macular a prestação jurisdicional justa e efetiva. Narra, ainda, que a penalidade juridicamente não se sustenta e, por isto, não pode subsistir, reputando ausente qualquer afronta à **Lei nº 8.078/90**, considerando a inexistência de defeitos ou inconsistência do medidor de leitura da unidade consumidora.

Recorreu a municipalidade, pugnando, a seu turno, pela fixação equitativa da verba honorária de sucumbência, tendo em vista que o baixo valor da causa acarretar remuneração indigna ao flanco vencedor da demanda.

Recursos tempestivos, bem processados e devidamente contrariados (fls. 213/215 e 216/234).

Tal, em abreviado, o relatório.

Trata-se, na origem, de demanda ajuizada pelo rito comum por **Companhia Paulista de Força e Luz**, objetivando anular multa administrativa no importe histórico de R\$ 1.541,22 que lhe fora aplicada nos autos do Processo Administrativo nº 01649/2022 pelo **PROCON de Campinas**, órgão integrante da Secretaria Municipal de Justiça do aludido município, em virtude da prática de condutas abusivas nos moldes da lei consumerista.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Narra a autora que apresentou soluções fáticas e jurídicas suficientes à reclamação realizada pelo consumidor, notadamente, quanto ao consumo supostamente anormal da unidade de medição nº 4002302776 – que teria ocorrido por culpa do próprio destinatário final da energia elétrica –, de modo que inexistem as práticas abusivas pelas quais fora autuada, concluindo pela manifesta afronta ao constitucional primado da legalidade. Requereu, pois, a anulação da penalidade e respectiva multa pecuniária.

Eis o escorço fático e, malgrado a retórica recursal, a sentença não padece de quaisquer reparos.

De proêmio, é oportuno esclarecer que o controle judicial dos atos e processos administrativos deve ser feito apenas dentro dos estreitos liames da legalidade, não se cogitando de normalidade a invasão à seara discricionária da Administração, notadamente, no mérito de processo administrativo sancionatório.

A este respeito, o autorizado escólio de **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO** elucida que:

“Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir-se do modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo. Logo, para verificar-se se o ato administrativo se conteve dentro do campo em que realmente havia discricção, isto é, no interior da esfera de opções legítimas, é preciso atentar para o caso concreto. Esta esfera de decisão legítima compreende apenas e tão-somente o campo dentro do qual ninguém poderá dizer com indisputável objetividade qual é a providência ótima, pois mais de uma seria igualmente defensável. Fora daí não há discricção. Com efeito, considerada cada situação com sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

fisionomia e coloração específicas, poder-se-á, algumas vezes, verificar que a satisfação de finalidade normativa reclamaria, para além de qualquer dúvida possível, unicamente o ato “A” e não o ato “B”; o deferimento de cada pretensão e não seu indeferimento, ou vice-versa. Vale dizer: haverá casos em que pessoas sensatas, equilibradas, normais, serão todas concordes em que só um dado ato – e não outro – atenderia à finalidade da lei invocada; ou, então, assentirão apenas em que, de todo modo, determinado ato, com certeza objetiva, não a atenderia. Segue-se que, em hipóteses deste jaez, se a Administração agir de maneira inversa, evidentemente terá descumprido a finalidade legal. Por isso, não lhe aproveitará invocar a norma atributiva de discricção, pois, consoante se disse, a discricção na regra de Direito é condição necessária, mas não suficiente para configurá-la quando da prática do ato. A discricionariedade do ato só existe in concreto, ou seja, perante o quadro da realidade fática com suas feições polifacéticas, pois foi em função disto que a lei se compôs de maneira a obrigá-la. Assim, é óbvio que o Poder Judiciário, a instâncias da parte, deverá invalidar atos que incorram nos vícios apontados, pois nestes casos não há realmente discricção, mas vinculação, ou a discricção não se estende até onde se pretendeu que exista, já que – repita-se – discricionariedade é margem de liberdade que efetivamente exista perante o caso concreto. Discricionariedade ao nível da norma pode ou não engendrar discricção em face de uma específica situação ocorrente na realidade empírica, e, de toda sorte, estará sempre restringida aos limites que a situação vertente comporta.” (Curso de Direito Administrativo, 32ª Edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2015, p. 444/445)

Em adição, é importante rememorar que o sistema constitucional traz consigo a garantia fundamental de que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (art. 5º, inciso XXXII, da CRFB/88), preceito também erigido à categoria de princípio geral da ordem econômica, nos termos do **art. 170, inciso V**.

Tais premissas, por mandatório do **art. 48¹ do ADCT**, nortearam a elaboração do festejadíssimo Código de Defesa do Consumidor, consubstanciado na **Lei Federal nº 8.078/90**, que, em seu **art. 6º** assegura direitos básicos aos consumidores, *verbi gratia*, “a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços”, “a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais”, “o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos”, “a efetiva prevenção e reparação de danos” e “a facilitação da defesa de seus direitos” (**incisos III, IV, VI, VII e VIII**), dentre outros.

Por fim, tem-se que a atuação do PROCON em casos como a espécie encontra pleno respaldo no **Decreto nº 2.181/97**, que regulamenta o **CDC** e instituiu o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), cujos **arts. 9º² e 10³** preveem que a fiscalização das relações de consumo será exercida pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor em todas as esferas federativas.

Firmando-se nestas bases legais e doutrinárias, cabe aferir se a sanção aplicada extrapolou ou não os liames legais aos quais adstrita a discricionariedade da Administração Pública, especialmente, face às circunstâncias pelas quais se operou a autuação administrativa.

¹ Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

² Art. 9º A fiscalização das relações de consumo de que tratam a [Lei nº 8.078, de 1990](#), este Decreto e as demais normas de defesa do consumidor será exercida em todo o território nacional pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, pelos órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, pelos órgãos conveniados com a Secretaria e pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor criados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em suas respectivas áreas de atuação e competência.

³ Art. 10. A fiscalização de que trata este Decreto será efetuada por agentes fiscais, oficialmente designados, vinculados aos respectivos órgãos de proteção e defesa do consumidor, no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, devidamente credenciados mediante Cédula de Identificação Fiscal, admitida a delegação mediante convênio.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

E, neste particular, não se verificam quaisquer irregularidades que eivem de nulidade ou maculem a legalidade do processo sancionatório, ou mesmo que este denote manifesta desproporção e irrazoabilidade quanto ao respectivo desfecho meritório.

Examinando detidamente a reclamação e o respectivo processo administrativo em sua essência, a partir da extensa documentação de fls. 81/155, tem-se o cenário que delineia as diversas ilegalidades perpetradas pela recorrente no exercício de suas atividades empresariais, tais como:

efetuar cobranças indevidas – **art. 39, inciso V, do CDC**; ausência de informação clara e precisa sobre os serviços prestados – **arts. 6º, inciso III, do CDC**; e prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços – **art. 39, inciso V, do CDC**.

Como se vê de toda a documentação aos autos coligida, o desfecho do processo sancionatório não poderia ser diferente, pois se deduz que as justificativas apresentadas pela apelante eram totalmente genéricas, sempre com base no suposto atendimento da reclamação do consumidor, na ausência de problemas na unidade medidora ou mesmo por culpa do próprio consumidor.

Todavia, tais ilações eram desprovidas de documentação apta a comprovar a adequada prestação de serviços, tendente a lastrear as cobranças totalmente desproporcionais realizadas pelo consumo de energia elétrica – **representativas do décuplo**

usualmente consumido pelo reclamante –, ao arrepio do **art. 373, inciso I, do CPC**.

Denota-se, portanto, que possuía total respaldo legal a postura da Administração de prosseguir com o julgamento do processo administrativo desfavoravelmente à apelante, **notadamente, em virtude da comprovada ocorrência das práticas abusivas adrede mencionadas e pelo substrato fático-jurídico que motivou a contento o ato decisório.**

Nesta medida, havendo a regular instauração e tramitação do competente processo administrativo, com esteio no **inafastável interesse público na escorreita prestação de serviços e oferta de produtos no mercado de consumo, em estrita observância do preceito constitucional inserto no art. 170, inciso V, da CRFB/88,** descabe a alegação de ofensa ao primado da legalidade em razão da penalidade aplicada à demandante.

Verificadas, pois, as práticas abusivas dispostas na **Lei nº 8.078/90** e caracterizadas as infrações administrativas, inequívoco que a aplicação da multa se deu em patamar razoável e proporcional (para não se dizer módico face ao poderio econômico da recorrente), estando plenamente atendidos os parâmetros, frise-se, **objetivos**, dispostos nos **arts. 56, inciso**

⁵ 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;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

I⁵, e 57⁶ para esta finalidade.

Finalmente, e à guisa de confirmação, observa-se que restaram resguardados o contraditório e a ampla defesa no processo administrativo que culminou com a aplicação da sanção pecuniária à **CPFL**, haja vista que a esta fora possível se defender quando notificada, apresentar alegações finais antes do julgamento e, enfim, deste recorrer, antes de lhe ser imputada definitivamente a penalidade, sem prejuízo de, posteriormente, ter se socorrido deste **Egrégio Tribunal de Justiça** em nova tentativa de infirmar a legalidade da conduta perpetrada pela Administração.

A instrução destes processos administrativos fora precisa e exauriente no âmbito *interna corporis* do órgão da municipalidade demandada, consoante se depreende da farta documentação trazida aos autos (fls. 81/155), de modo que as alegações tecidas pela apelante não se mostram suficientes para desconstruir a presunção de legitimidade e legalidade (**art. 37 da CRFB/88**) que permeia o ato sancionatório atacado.

Em casos crivados de analogia, precedentes emanados desta **Colenda Seção de Direito Público**:

⁵ 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;

⁶ 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.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

APELAÇÃO – DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO – Pretensão autoral voltada à anulação de multa lavrada pelo PROCON Campinas por infrações à legislação consumerista – Sentença de improcedência – Irresignação da autora – Descabimento – Demanda voltada à anulação de sanção administrativa – Penalidade pecuniária aplicada à demandante, com fulcro nos art. 56, inc. I, e 57, ambos do CDC – Processo e decisões administrativas que contam com todas as informações necessárias ao pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa – Inexistência de nulidade – Autora que não se desincumbiu do ônus (art. 373, inc. I, CPC) de comprovar os fatos constitutivos do seu direito – Presunção de legitimidade do ato administrativo não abalada – Valor da multa que se mostrou adequado, diante da gravidade da infração praticada e do porte econômico da requerente – Observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade – Precedentes desta c. Corte – Sentença mantida – Recurso não provido. (TJSP, 1ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível nº 1018202-59.2020.8.26.0114, Relator Des. Marcos Pimentel Tamassia, j. 31/03/2023)

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. RECURSO DO AUTOR NÃO PROVIDO E DA MUNICIPALIDADE PROVIDO. I. Caso em Exame: Possibilidade de anular multa administrativa aplicada pela municipalidade de Campinas contra a concessionária de energia, devido a suposta cobrança indevida de taxa de religue de energia elétrica, apurada em processo administrativo pelo Procon Campinas. II. Questão em Discussão: A questão em discussão consiste em (i) verificar a legalidade da multa administrativa aplicada à concessionária de energia e (ii) a possibilidade da fixação dos honorários advocatícios conforme o artigo 85, § 8º do CPC. III. Razões de Decidir: A multa administrativa impugnada é legal, proporcional e razoável, aplicada após regular processo administrativo em que foi observando o devido processo legal, contraditório e ampla defesa. A concessionária não comprovou a regularidade da cobrança da taxa de religue, não apresentando provas suficientes no processo administrativo, assim como não comprovou a observância do direito à informação, garantido ao consumidor. IV. Dispositivo e Tese: Recurso da CPFL não provido. Recurso do Município



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

de Campinas provido. Tese de julgamento: A presunção de legitimidade dos atos administrativos não foi infirmada. Honorários advocatícios devem ser fixados por apreciação equitativa em causas de valor irrisório. Legislação Citada: CF/1988, art. 5º, XXXV; art. 37. Lei 8.078/1990, art. 6º, III. CPC, art. 85, § 8º. Jurisprudência Citada: TJSP, Apelação Cível 1025076-89.2022.8.26.0114, Rel. Joel Birello Mandelli, 6ª Câmara de Direito Público, j. 08.04.2024. TJSP, Apelação Cível 1023536-35.2024.8.26.0114, Rel. CYNTHIA THOME, 2ª Câmara de Direito Público, j. 16.12.2024. TJSP, Apelação Cível 1049374-13.2017.8.26.0053, Rel. Marcelo Semer, 10ª Câmara de Direito Público, j. 14.12.2020. (TJSP, 10ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível nº 1001791-96.2024.8.26.0114, Relator Des. Paulo Galizia, j. 29/01/2025)

APELAÇÃO. Embargos à execução fiscal. Certidão de dívida ativa. Multa aplicada em decorrência de violação da legislação consumerista. Pedido de anulação do auto de infração e consequentemente da multa aplicada. Sentença de improcedência. Insurgência. Não cabimento. Fundação que tem o poder de coibir eventual violação de direito do consumidor e proceder a devida autuação, em consonância com os artigos 55 e 56, I do CDC. Processo administrativo previsto na Lei Estadual nº 10.177/1998 e regulamentado pela Portaria Normativa nº 45/2015 do PROCON. Observância do contraditório e ampla defesa no processo administrativo prévio. Cláusulas contratuais que trazem potencial lesão ameaça a lesão aos consumidores. Aplicação da multa prevista no artigo 57 do CDC. Proporcionalidade e razoabilidade observadas no arbitramento da multa. Preservação da multa fixada. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP, 10ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível nº 1000398-87.2020.8.26.0014, Relator Des. José Eduardo Marcondes Machado, j. 02/10/2023)

Destarte, afigurando-se válido o processo administrativo e a penalidade dele decorrente, imperiosa a manutenção da veridicção singular, escoreita na solução da lide, por seus próprios e judiciosos fundamentos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Por derradeiro, assiste razão à municipalidade em relação aos honorários advocatícios de sucumbência, os quais, nesta oportunidade, são arbitrados por equidade no importe de R\$ 5.992,22 (cinco mil e novecentos e noventa e dois reais e vinte e dois centavos – Item 4.1 da Tabela de Honorários Advocatícios de 2025 da OAB/SP), considerando que o baixo valor atribuído à causa implicaria remuneração irrisória aos causídicos vencedores, ao arrepio do **art. 85, §8º e 8º-A, inciso II, do CPC**.

Ficam as partes notificadas de que, em caso de oposição de embargos declaratórios, o processamento e o julgamento serão realizados por meio de sessão virtual permanente.

Postas tais premissas, por meu voto, **nega-se provimento** ao recurso da demandante e **dá-se provimento** ao recurso da municipalidade.

SOUZA MEIRELLES
Desembargador Relator