



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000351684

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1084906-04.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado SUBCONDOMÍNIO SHOPPING CIDADE DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente sem voto), FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA E ISABEL COGAN.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

BORELLI THOMAZ

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº: 38.939

APELAÇÃO Nº: 1084906-04.2024.8.26.0053

COMARCA: CAPITAL

JUÍZO DE ORIGEM: 13ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

JUÍZA PROLATORA DA SENTENÇA: LUIZA BARROS ROZAS VEROTTI

APELANTE: FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELADO: SUBCONDOMÍNIO SHOPPING CIDADE DE SÃO PAULO

Ação anulatória. Auto de Infração e Imposição de Multa por infrações à Lei Estadual nº 14.592/11. Autuação pelo serviço de vigilância sanitária. Pertinência. Apuração em regular expediente administrativo em que se assegurou a plenitude do direito de defesa. Omissão do autor, shopping center, quanto ao dever de zelar pelo não consumo de bebida alcoólica, em praça de alimentação, por menores de 18 (dezoito) anos de idade. Infrações descritas nos artigos 1º, caput e 2º, incs. II, III, §§ 3º e 4º da Lei Estadual nº 14.592/11, devidamente caracterizadas. Precedentes. Critérios para imposição de multa. Improcedência da ação que se impõe. Recurso provido.

Ação ajuizada por SUBCONDOMÍNIO SHOPPING CIDADE DE SÃO PAULO contra a FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO para serem anulados o Auto de Infração nº 034198 e o Auto de Imposição de Penalidade nº 029123, lavrados ante *suposta violação à proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos*, julgada procedente (págs. 384/386), contra o que a ré apelou (págs. 390/400).

Recurso bem processado, respondido nas págs. 411/423. Sem remessa para reexame necessário por não haver valor de alçada.

É o relatório.

A autora ajuizou ação anulatória do Auto de Infração nº 034198 e do Auto de Imposição de Penalidade nº 0290123, lavrados após constatação de infração aos ditames da Lei Estadual nº 14.592/11, assim descrita:

“Por deixar de exigir do interessado em consumir bebida alcoólica a exibição de documento oficial de identidade para comprovação de sua maioridade. No momento da inspeção haviam dois casais em uma mesa, consumindo produtos do restaurante KFC, dentre eles, dois jovens do sexo masculino consumiam cerveja (bebida alcoólica) / chopp com aparência de jovem e quando solicitado pela fiscalização, na pessoa do gerente da loja KFC, Sr. Luiz, apenas um dos rapazes portava documento oficial de identidade. Diante do ocorrido foi solicitada a presença de seguranças do shopping e cientificados da irregularidade verificada” (sic).

Na esfera administrativa, julgou-se subsistente o auto de infração, e, inconformado, o autor ajuizou esta ação, julgada procedente (págs. 384/386), contra o que a ré apelou, e, preservado o entendimento lançado no I. Juízo de origem, propendo por dar acolhida à irrisignação.

Como se extrai da documentação juntada aos autos, a prática infracional foi apurada em regular processo administrativo, visto por cópia nas págs. 37/222, contra o qual, aliás, não se entreviu denúncia alguma sobre violação à amplitude de defesa.

Assim, não há motivo algum para coarctar a atuação do Grupo de Vigilância Sanitária I da Capital, que agiu dentro do autorizado pela legislação de regência sobre o tema, não sendo cabível ao Judiciário, nem por extensão do princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, dar outro apenamento se na esfera administrativa se respeitou, como foi respeitada, a amplitude

de defesa, cumpridos os atos e termos para aquele tipo de expediente.

A sanção não pode ser mensurada pelo Poder Judiciário, sob pena de vir a funcionar em descabida instância julgadora do merecimento, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, conquanto pudesse ser afastada em caso de ilegalidade ou irregularidade, não ocorrentes, como já acentuei e será reeditado.

Percebe-se em todos os documentos postos nos autos respeito à legalidade e ao princípio da ampla defesa, observadas as formalidades procedimentais, valendo realçar nada ter sido indicado sobre prejuízo à apelante na esfera administrativa.

Demais disso, como se verá, a infração ficou bem caracterizada, lastreada a autuação na Lei Estadual 14.592/2011 e, especificamente no que atine às regras por ela impostas, vem explicitada a autorização para fiscalização em seu artigo 8º, a fixar atuação dos *órgãos estaduais de defesa do consumidor e de vigilância sanitária, nos respectivos âmbitos de atribuições, os quais serão responsáveis pela aplicação das sanções decorrentes às normas nele contidas.*

Sem embargo da argumentação autoral, trazida na petição inicial e acolhida pela D. Juíza, a Lei nº 14.592/11, que *proíbe vender, ofertar, fornecer, entregar e permitir o consumo de bebida alcoólica, ainda que gratuitamente, aos menores de 18 (dezoito) anos de idade, e dá providências correlatas* dispõe:

Artigo 1º - *Fica proibido, no Estado de São Paulo, vender, ofertar, fornecer, entregar e permitir o consumo de bebida alcoólica, ainda que gratuitamente, aos menores de 18 (dezoito) anos de idade.*

Art. 2º - *A proibição prevista no artigo 1º desta lei implica o dever de cuidado, proteção e vigilância por parte dos*

empresários e responsáveis pelos estabelecimentos comerciais, fornecedores de produtos ou serviços, seus empregados ou prepostos, que devem:

I - *afixar avisos da proibição de venda, oferta, fornecimento, entrega e permissão de consumo de bebida alcoólica, ainda que gratuitamente, aos menores de 18 (dezoito) anos, em tamanho e local de ampla visibilidade, com expressa referência a esta lei e ao artigo 243 da Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, constando a seguinte advertência:*

“A BEBIDA ALCOÓLICA PODE CAUSAR DEPENDÊNCIA QUÍMICA E, EM EXCESSO, PROVOCA GRAVES MALES À SAÚDE”;

II - *utilizar mecanismos que assegurem, no espaço físico onde ocorra venda, oferta, fornecimento, entrega ou consumo de bebida alcoólica, a integral observância ao disposto nesta lei;*

III - *zelar para que nas dependências de seus estabelecimentos comerciais não se permita o consumo de bebidas alcoólicas por pessoas menores de 18 (dezoito) anos.*

§ 1º - *Os avisos de proibição de que trata o inciso I deste artigo serão afixados em número suficiente para garantir sua visibilidade na totalidade dos respectivos ambientes, conforme regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo.*

§ 2º - *Nos estabelecimentos que operam no sistema de autosserviço, tais como supermercados, lojas de conveniência, padarias e similares, as bebidas alcoólicas deverão ser dispostas em locais ou estandes específicos, distintos dos demais produtos expostos, com a afixação da sinalização de que trata o inciso I deste artigo no mesmo espaço.*

§ 3º - *Além das medidas de que trata o inciso II deste artigo, os empresários e responsáveis pelos estabelecimentos comerciais e seus empregados ou prepostos deverão exigir documento oficial de identidade, a fim de comprovar a maioridade do*

interessado em consumir bebida alcoólica e, em caso de recusa, deverão abster-se de fornecer o produto.

§ 4º - *Cabe aos empresários e responsáveis pelos estabelecimentos comerciais e aos seus empregados ou prepostos comprovar à autoridade fiscalizadora, quando por esta solicitado, a idade dos consumidores que estejam fazendo uso de bebidas alcoólicas nas suas dependências* (sem grifos no original).

No caso sob análise, ainda que com fundamentação singela, houve expressa referência a situação na qual os agentes constataram não exigência de documento oficial pelos responsáveis do estabelecimento comercial, o que se deu apenas após início da fiscalização; além, não se comprovou, *à autoridade fiscalizadora*, após solicitação, *a idade dos consumidores* que consumiam cervejas.

Isso realçado, descabe afastar responsabilidade objetiva do autor, ante imputação de conduta a terceira empresa, locatária do espaço disponibilizado no Shopping Center, porquanto não se mostra possível desconsiderar-se o fixado no artigo 2º da legislação de regência: *A proibição prevista no artigo 1º desta lei implica o dever de cuidado, proteção e vigilância por parte dos empresários e responsáveis pelos estabelecimentos comerciais, fornecedores de produtos ou serviços, seus empregados ou prepostos.*

Com a máxima vênia, é fora de dúvida ter sido bem caracterizada a infração descrita no auto impugnado, e, já em reiterada repetição (**sic**), não se exigiu documento oficial dos consumidores em momento antecedente à ação dos fiscais, assim como também não se comprovou *à autoridade fiscalizadora*, após solicitação, *a idade dos consumidores* que consumiam as mencionadas bebidas alcóolicas.

Violado, dessarte, o § 2º do artigo 2º da Lei Estadual de regência, sem observância dos deveres de proteção, cuidado e vigilância indicados no

artigo 2º, o qual determina, como anteriormente visto e escrito, utilização de mecanismos assecuratórios da integral observância da Lei, do que resulta inescusável a omissão verificada.

Tudo isso realça, no mínimo, irregular tolerância ao consumo de bebida alcoólica por menores de 18 (dezoito) anos nas dependências do estabelecimento autor, e, como de rematada sabença, atos administrativos revestem-se de presunção de legitimidade e legalidade, não afastada no presente processo e a impor, consoante leciona Hely Lopes Meirelles, 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*¹.

Desse ônus não se desincumbiu o autor, e, tal como considerou o I. Desembargador SPOLADORE DOMINGUES, por ocasião do julgamento da AC nº 1009620-35.2015.8.26.0053, *cabe enfatizar que o descumprimento da legislação estadual consiste na omissão ou conivência do comerciante, ou de seus prepostos, com a falta de exigência de identificação, e não apenas na venda a pessoa comprovadamente menor de 18 anos. Pune-se o comerciante pelo risco de saúde pública que origina, ao deixar de fiscalizar quem adquire seus produtos alcoólicos. Aqui cabe recordar que, em infração administrativa, não se perquire a intenção do agente, se dolosa ou culposa, pouco importa, não elidindo a sua caracterização.*

Não há, dessarte, razão ao se aduzir mácula no auto de infração, pois as condutas estão devidamente identificadas, e, além, fica também desacolhida a tese de ser desarrazoada e despropositada a multa imposta, porquanto, com renovada licença, o apenamento administrativo foi consentâneo com a infração, fixada em 1.000,00 UFESP's, à luz do previsto no artigo 4º, inciso II, alínea 'b' da já

¹ **In Direito Administrativo Brasileiro - 37ª ed., 2011, São Paulo: Malheiros Editores, p. 163.**

referida LE 14.592/2011 e muito inferior ao patamar máximo previsto para a infração.

Dessarte, de rigor seja mantida a decisão administrativa e alterada a r. sentença, mesmo porque não ocorre desrespeito aos princípios da legalidade e da razoabilidade, que se prestam apenas para correção de eventuais excessos, situação não entrevista neste caso, em especial ante fiel adoção do parâmetro fixado na legislação de regência, a que acima referi.

Tampouco calha a alegada ilegitimidade do autor para responder pela infração, porquanto, como veio explícito na legislação sob análise, impôs-se *o dever de cuidado, proteção e vigilância* a todos os *empresários e responsáveis pelos estabelecimentos comerciais*, situação a ser especialmente observada pelo autor.

Assim por que, como está em sua Escritura Particular Declaratória de Normas Gerais, *todas as áreas, dependências e instalações de uso comum do shopping center, qualquer que seja a sua natureza, sempre estarão sujeitas ao controle e disciplina exclusivos da empreendedora e/ou da(s) empresa(s) que vier(em) a administrá-lo* (Cláusula 5.7), contando a autora com *direito de, a qualquer momento, estabelecer e fazer cumprir normas de conduta e regulamentos, inclusive através do Regimento Interno, bem como alterá-los quanto julgarem convenientes* (Cláusula 5.11).

Trata-se, aliás, de normativa imposta para garantir atendimentos, pelos lojistas, quanto a *todas e quaisquer intimações e exigências das autoridades públicas, especialmente as relativas à saúde, à higiene, à segurança, ao silêncio, à ordem* (Cláusula 15.1), mesmo em situações como a que aqui se verificou, com constatação da infração na Praça de Alimentação do Shopping Center, pois *quando as supra referidas intimações e exigências disserem respeito às áreas de circulação ou de uso comum, serão elas atendidas pela EMPREENDEDORA, que cobrará as respectivas despesas do(a) lojista* (Cláusula 15.2).

Em caso parelho, aliás, a C. 13ª Câmara decidiu haver poder-dever de fiscalização por parte de administradora de espaço locado para evento de terceiros, em situação bem amoldada à ora sob julgamento:

A ora apelante alega que a responsabilidade por eventual infração à Lei Estadual nº 14.592/2011 seria da cessionária do camarote, empresa terceirizada denominada Unyco, pois tanto o Contrato de Cessão firmado pelas partes (fls. 41/59), quanto o Manual de Operação Camarotes Allianz Parque (fls. 65/85), disponibilizado às empresas cessionárias, apresentam previsões que eximiriam a responsabilidade, no presente caso, da ora apelante.

Todavia, compulsando os autos, verifica-se que as alegações da ora apelante não merecem ser acolhidas.

Isto porque, consta dos presentes autos, que a ora apelante disponibiliza às empresas cessionárias das áreas da Arena Allianz Parque, o Manual de Operação Camarotes Allianz Parque (fls. 65/85).

Sustenta a apelante que a previsão do item 2.9, b, do mencionado Manual (fls. 78) retira a responsabilidade da empresa cedente do espaço em monitorar o controle do consumo de bebidas alcoólicas e passa a responsabilidade apenas para a terceirizada cessionária, vejamos:

b) É responsabilidade dos cessionários dos camarotes monitorar e controlar o consumo de álcool dentro de seu camarote, inclusive no que diz respeito ao consumo, permissão de consumo, oferta, ou oferecimento de bebidas alcoólicas aos menores de 18 anos nos termos da lei; (grifei)

Todavia, a r. sentença recorrida bem observou que no mesmo Manual de Operações, consta da cláusula 4.10, às fls. 84 destes autos, a previsão de que:

A equipe de Segurança do Allianz Parque se reserva o direito de acessar qualquer camarote a qualquer momento, caso existam preocupações em relação à segurança de nossos visitantes e ou prevenção de qualquer descumprimento dos itens apresentados neste documento; (grifei)

Dessa forma, o Manual de Operações disponibilizado pela ora apelante estabelece a existência do poder-dever de fiscalização da administradora do Allianz Parque (ora apelante), que permite o seu acesso ao camarote para assegurar o cumprimento das disposições constantes do Manual de Operações, dentre as quais se encontra o monitoramento e o controle do consumo de bebidas alcoólicas pelos menores de 18 anos (AC 1037686-20.2018.8.26.0053, rel. Des FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA, j. 18/09/2019, tendo como Apelante REAL ARENAS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A; apelada FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO).

Pontofinalizando, mudando o que necessário for, colho outros precedentes neste E. Tribunal de Justiça:

ANULATÓRIA. Auto de Infração. Não zelar para que não seja permitido o consumo de bebidas alcoólicas por menores de dezoito (18) anos de idade em seu estabelecimento. Presunção de legitimidade do ato administrativo não elidida. Autuação formalmente em ordem. Penalidade aplicada em perfeita

consonância com a disposição legal atinente à espécie. Sentença de improcedência mantida. Recurso desprovido².

AÇÃO ANULATÓRIA. Processo administrativo regular - Autos de infração e Imposição de multa, decorrentes de ofensas às regras da Lei nº 14.592/11 (Lei Antiálcool) que proíbe vender, ofertar, fornecer, entregar e permitir o consumo de bebida alcoólica por menores de 18 (dezoito) - Configuração das infrações - Presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo não repelido. Sentença de procedência reformada. Recurso da Fazenda do Estado provido³.

*APELAÇÃO. Ação anulatória de ato administrativo. Pedido de desconstituição do Auto de Imposição de Penalidade nº 011053 (consequência do Auto de Infração nº 011731), lavrado pelo Grupo de Vigilância Sanitária VIII de Mogi das Cruzes, por reincidir na infração ao artigo 2º, inciso III, da Lei Estadual nº 14.592/2011 (permitir o consumo de bebidas alcóolicas por menores de 18 (dezoito) anos em seu estabelecimento). Preliminar de cerceamento de defesa arredada. Ao juiz, destinatário final das provas, franqueia-se julgar antecipadamente a demanda, se e quando convencido de que o conjunto probatório coligido nos autos é suficiente para formar a sua livre - mas racional convicção. **Mérito. Legislação estadual que não delegou ao particular o exercício do poder de polícia; antes, estabeleceu mecanismos volvidos à prevenção do consumo de bebidas alcóolicas por crianças e adolescentes, dando concreção à norma do artigo 227 da Constituição Federal, em proteção à infância e à juventude (competência***

² Apelação Cível nº 1009249-42.2013.8.26.0053, rel. Des. FERRAZ DE ARRUDA, j. 27.8.2014.

³ Apelação Cível nº 1002560-57.2015.8.26.0361, rel. Des. REBOUÇAS DE CARVALHO, j. 16.02.16.

legislativa concorrente dos entes federativos, a teor do artigo 24, inciso XV, C.F.), ecoando proibição já sediada no ECA (artigo 81, inciso II). Imposição de legítimo freio, por meio de lei, ao exercício da atividade econômica daqueles que vendem bebidas alcóolicas, daí auferindo lucros, disciplinando e limitando a liberdade individual por motivo de interesse público, consistente na proteção de hipervulneráveis (crianças e adolescentes). Adequada imposição de penalidade à autora por ter se omitido no dever de zelar para que não fosse permitido o consumo de bebidas alcóolicas por menores de idade nas dependências de seu estabelecimento comercial, reincidindo na infringência da Lei Estadual nº 14.592/2011. Atos administrativos expressivos do exercício do poder de polícia repressiva, consubstanciados em sanções, gozam de presunção (se bem que iuris tantum, isto é, relativa) de legitimidade e veracidade. Cabia à autora carrear aos autos provas que pudessem elidir a presunção de legalidade e veracidade do ato praticado pelo agente fiscal, que goza de fé pública, o que não ocorreu. Em não se apurando a ocorrência de ilegalidade, mas o legítimo exercício da atividade própria do poder de polícia que assiste à Administração Pública, remanesce íntegra a penalidade resultante de regular processo administrativo instaurado contra a autora, razão por que o decreto de improcedência da demanda anulatória é medida de rigor. Recurso da Fazenda Estadual provido⁴ (sem grifos no original).

Com essas observações e acréscimos, concluo ser caso de acolher a irresignação da ré, o que faço para **JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO**, nos termos acima expostos.

⁴ Apelação Cível nº 1005626-45.2015.8.26.0361, rel. Des. MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, j. 09.08.16.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Custas e despesas processuais a cargo do autor, além de verba honorária sucumbencial, ora fixada em 15% sobre o valor atribuído à causa, atualizado por ocasião do efetivo pagamento.

Assinalo, por fim, que eventuais embargos de declaração serão julgados em ambiente virtual (Resolução 549/2011, deste E. Tribunal de Justiça, com a redação dada pela Resolução 772/2017).

Dou provimento ao recurso.

BORELLI THOMAZ

Relator