



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000432123

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2344146-82.2024.8.26.0000, da Comarca de Campinas, em que é agravante MM TURISMO E VIAGENS S.A MAX MILHAS, é agravado MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram 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), ISABEL COGAN E DJALMA LOFRANO FILHO.

São Paulo, 5 de maio de 2025.

SPOLADORE DOMINGUEZ

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 22131

Agravo de Instrumento nº 2344146-82.2024.8.26.0000

Comarca: Campinas

Agravante: MM Turismo e Viagens S.A. (em recuperação judicial)

Agravado: Município de Campinas.

MM Juiz: Mauro Iuji Fukumoto

AGRAVO DE INSTRUMENTO – PEDIDO DE GRATUIDADE E TUTELA DE URGÊNCIA – PESSOA JURÍDICA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL – Decisão que deferiu, apenas, o diferimento do recolhimento das custas e a suspensão dos efeitos da autuação mediante o depósito do valor integral da multa aplicada pelo PROCON – Insurgência da empresa-autora – Descabimento – Cerceamento de defesa no processo administrativo não configurado – Multa agravada - Ausência de elementos suficientes para afastar a presunção de legalidade e veracidade dos atos da Administração – Possibilidade de concessão de gratuidade em favor de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, desde que demonstrada a inviabilidade econômica de arcar com os custos do processo – Ausência de indicação segura da insuficiência de recursos – Inteligência da Súmula nº 481 do STJ – Decisão mantida. - Recurso desprovido.

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo/ativo, interposto pela MM Turismo e Viagens S.A. (em recuperação judicial) em face da decisão de fl. 371, dos autos subjacentes, que indeferiu o pedido de gratuidade e deferiu o pedido de impedimento da inscrição da multa em dívida ativa, bem como a suspensão da sua exigibilidade, apenas mediante depósito prévio.

Inconformada, a agravante interpôs o presente recurso alegando que “*enfrenta processo de Recuperação Judicial no qual a dívida perpassa a quantia de R\$ 2.308.724.726,25*” (fl. 05), sendo motivo para o deferimento da gratuidade judiciária. Além disto, quanto ao pedido de suspensão da exigibilidade da multa controvertida, alega que “*a multa imposta pelo Procon CAMPINAS em processo administrativo é sanção pecuniária e não constitui tributo, o que afasta a*

aplicação direta das disposições do Código Tributário Nacional” (fl. 07). Argumenta, também, que obteve, no processo de Recuperação Judicial de autos nº 5194147-26.2023.8.13.0024, a “imediata suspensão do curso e dos atos de constrição e de todas as ações e execuções distribuídas em face da MM TURISMO & VIAGENS S.A.” (fl. 08) e, deste modo, está impedida legalmente de depositar a caução.

Postula, assim, *“a concessão de efeito suspensivo ativo para se evitar a inclusão do nome da MaxMilhas em dívida ativa do Município de Campinas. No mérito, requer seja dado provimento ao recurso, reformando a decisão de fls. 371, para que seja concedida a gratuidade de justiça à MaxMilhas e que a liminar seja deferida sem a necessidade de pagamento de depósito caução” (fl. 09).*

O pedido de antecipação de tutela recursal foi indeferido (fls. 39/41), com contraminuta (fls. 46/60), os autos tornaram conclusos (fl. 61), sem oposição ao julgamento virtual.

Eis o breve relato.

O recurso não comporta provimento.

Na origem, trata-se ação anulatória ajuizada pela MM Turismo e Viagens S.A. (em recuperação judicial) em face do Município de Campinas com o objetivo de anular a multa aplicada pelo Procon de Campinas, porquanto a penalidade está em desacordo com a legislação vigente e o entendimento majoritário do C. STJ.

Pede, assim, na origem, *“o deferimento do pedido liminar formulado nesta peça, determinando-se a suspensão da exigibilidade do crédito fiscal representado pela multa em questão, impedindo sua inscrição na dívida ativa. Caso a referida multa já tenha sido inscrita, requer-se, alternativamente, que o Réu seja compelido a fornecer certidão positiva com efeitos de negativa, bem como a suspensão de quaisquer medidas expropriatórias, registrando que o débito*

permanece sub judice até o julgamento final da presente demanda” (fl. 36 dos autos subjacentes).

No mérito, pede que *“seja confirmada a tutela antecipada requerida e, posteriormente, confirmada por sentença, tornando seus efeitos definitivos; c) Seja declarada nula as decisões proferidas no processo administrativo de número 00095/2020, por se revelarem ilegais e arbitrárias, declarando-se, por conseguinte, a nulidade e a inexigibilidade da quantia fixada na decisão do Procon CAMPINAS. d) Alternativamente, caso assim não se entenda, o que se admite apenas em atenção ao princípio da eventualidade, requer-se que seja determinada a redução substancial do valor da multa imposta à Requerente, com observância da lei e dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade” (fl. 37 dos autos subjacentes).*

Insurge-se a agravante (parte autora) contra a seguinte decisão interlocutória:

“Defiro não propriamente o pedido de assistência judiciária, mas sim o diferimento do recolhimento das custas diante da impossibilidade temporária. Anote-se.

Não cabe ao Poder Judiciário, em princípio, rever o mérito da decisão do PROCON, especialmente em sede liminar. Entretanto, defiro a suspensão dos efeitos da autuação mediante depósito de seu valor integral.

Aguarde-se, para tanto, por cinco dias.

Se efetuado o depósito, intime-se a Fazenda do teor da presente decisão, bem como cite-se a para contestar no prazo legal.

Int.” (fl. 371 dos autos subjacentes).

Cumpre consignar que, no presente recurso, a análise se cingirá, tão somente, à presença, ou não, dos requisitos legais (art. 300, “caput”, CPC) para a concessão da tutela de urgência pleiteada, e da concessão de gratuidade judiciária, sem avançar na questão de fundo da demanda originária, evitando, com

isso, proceder-se a um juízo de cognição exauriente.

Dispõe o artigo 300, “caput”, do Código de Processo Civil, “in verbis”:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

Pois bem.

Com efeito, o simples fato de a agravante estar submetida a processo de Recuperação Judicial não enseja em automática suspensão da exigibilidade da multa aplicada pelo Procon de Campinas, porquanto a Recuperação Judicial não atinge os créditos fiscais, tanto tributários quanto não tributários (REsp nº 1.931.633/GO, Terceira Turma, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, j. 03.08.2021).

O crédito fiscal (multa administrativa aplicada por descumprimento da lei consumerista) constitui dívida ativa da Fazenda Pública, conforme disposto no artigo 2º, §§1º e 2º, da Lei nº 6.830/80:

“Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato” – destaquei.

A Lei nº 4.320/64, por sua vez, estabelece:

“Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais” – destaquei.

Definido o crédito fiscal, não fica este sujeito ao concurso de credores realizado no Juízo da Recuperação Judicial, uma vez que o artigo 29 da Lei nº 6.830/80 não faz qualquer distinção entre créditos tributários ou não tributários (*“Art. 29 - A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento” – destaquei).*

O artigo 5º desta lei também não faz qualquer distinção da natureza do crédito ao determinar que *“a competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública exclui a de qualquer outro Juízo, inclusive o da falência, da concordata, da liquidação, da insolvência ou do inventário”*.

Na mesma linha, o § 7º-B, do artigo 6º, da Lei 11.101/05, incluído pela Lei nº 14.112/20, ao prescrever que as execuções fiscais não se suspendem com o deferimento do processamento da recuperação judicial.

Como se vê, a legislação em comento exclui o crédito fiscal, tanto tributário quanto não tributário, da suspensão das cobranças operadas em virtude da recuperação judicial, não podendo, assim, prevalecer o entendimento de que cabe ao Juízo da Recuperação Judicial decidir acerca do crédito controverso no Juízo de origem.

Por derradeiro, importa mencionar, ainda, o quanto decidido, em caso relativo à multa administrativa aplicada pelo PROCON, por esta C. Câmara, na Apelação Cível nº 1508325-47.2020.8.26.0014, de relatoria deste subscritor, j. 17.08.2022:

“EXECUÇÃO FISCAL – MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON – Empresa executada que obteve homologação de plano de recuperação judicial – Sentença de extinção – Descabimento – A recuperação judicial não atinge os créditos fiscais, tanto tributários quanto não tributários – Inteligência dos artigos 5º da Lei 6.830/1980 e 6º, § 7º-B, da Lei 11.101/2005, com redação da Lei 14.112/2020 – Competência do Juízo da recuperação judicial, apenas e em cooperação, para determinar a substituição dos atos de constrição que recaiam sobre bens de capital essenciais à manutenção da atividade empresarial até o encerramento da recuperação judicial – Precedentes deste E. Tribunal – Sentença reformada, para determinar o prosseguimento da execução. Apelo provido.” (d.n.)

Com efeito, para a concessão da tutela de urgência, deve restar demonstrada a probabilidade do direito perseguido, ou seja, na espécie, a parte agravante-autora deve apresentar elementos capazes de afastar a presunção da legalidade e legitimidade da multa aplicada pelo PROCON, sendo oportuno salientar que os atos administrativos gozam das presunções de legitimidade e veracidade, que decorrem do princípio da legalidade da Administração.

Não obstante, segundo o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*. Ressalva-se que, esse dispositivo deve ser aplicado em conjunto com o previsto no artigo 2º, também da Constituição Federal. Confira-se: *“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

Assim, em verdadeira interpretação sistemática, tem-se que ao Poder Judiciário cabe a análise das formalidades legais dos atos administrativos, não podendo, em regra, rever o mérito da decisão, a qual está inserida na esfera de discricionariedade do administrador público.

Logo, apenas se verificada a existência de manifesta ilegalidade ou arbitrariedade, não deve prevalecer o quanto decidido pela Administração (STJ, AgRg no AREsp nº 820.768/PR, Rel. Min. OG FERNANDES, 2ª T., j. 05.12.2017).

Em análise perfunctória, alega a requerente/agravante, na petição inicial dos autos subjacentes, que durante o processo administrativo do PROCON de Campinas houve cerceamento do seu direito de defesa e do contraditório (fls. 8/10 dos autos subjacentes), contudo, não se vislumbra verossimilhança, de acordo com os documentos acostados aos autos, porquanto, no referido processo administrativo, a parte autora apresentou informações (fls. 43/48 dos autos subjacentes), pediu reconsideração (fls. 99/111 dos autos subjacentes), apresentou impugnação (fls. 192/212 dos autos subjacentes) e apresentou recurso em face da decisão proferida pela Administração (fls. 261/305 dos autos subjacentes).

Ademais, todas as decisões administrativas do PROCON de Campinas foram, à primeira vista, devidamente fundamentadas (fls. 87/93, 182/187,

215/251 e 309/329 dos autos subjacentes). O processo administrativo, portanto, pelo que se verifica em juízo de cognição sumária, seguiu as diretrizes do Decreto Federal nº 2.181/1997, o qual dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e da atuação dos seus órgãos.

Acerca da alegação da requerente de “bis in idem”, em relação à multa aplicada pelo PROCON de Campinas (fls. 10/13 dos autos subjacentes), em análise perfunctória, tem-se que é caso de multa agravada em razão de reincidência e não de aplicação de mais de uma multa para um mesmo fato gerador. Portanto, a aplicação da multa por aquele órgão, fundamenta-se na majoração da primeira multa imposta, não sendo caso, aparentemente, de “bis in idem”.

Prosseguindo, quanto ao argumento de que não há solidariedade da parte autora com as companhias aéreas (fls. 13/17 dos autos subjacentes), em razão de se enquadrar na categoria de agência de turismo, tem-se que, em um juízo de cognição sumária, as disposições do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) são claras em relação à solidariedade de reparação de danos, em que a parte autora atuou como intermediadora, comercializando o produto, sendo, desta maneira, caracterizada como fornecedor, conforme o art. 3º da referida Lei, e por tal motivo lhe é aplicável o quanto disposto no artigo 7º, parágrafo único, do mesmo mandamento legal:

“Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.”

“Art. 7º [...] Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.”

A parte agravante, como intermediadora de compras, possui responsabilidade objetiva e solidária, pois integra a cadeia de consumo, auferindo vantagem econômica. Ademais, tem-se que a autuação da requerente é pela falta de informações em seu sítio eletrônico quanto ao prazo de arrependimento da compra, algo que, pela dinâmica de mercado, é imputável diretamente a esta. Não se mantendo, portanto, em uma análise primária, a alegação de ilegalidade da condenação em solidariedade com a companhia aérea.

A recorrente também argumenta que há prevalência das normas específicas da ANAC sobre as gerais do CDC, no tocante à venda de passagens aéreas (fls. 17/25 e 27/28 dos autos subjacentes). Sem prejuízo da análise do mérito, a ser realizada no Juízo “a quo”, tem-se que uma resolução não pode prevalecer sobre a lei consumerista, sob o risco de subversão do ordenamento jurídico (hierarquia normativa), conforme julgado do C. STJ sobre o tema, que segue:

“AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.160.249 - AP (2022/0198853-1) DECISÃO Cuida-se de agravo apresentado por GEAP AUTOGESTAO EM SAÚDE contra a decisão que não admitiu seu recurso especial. O apelo nobre fundamentado no artigo 105, inciso III, alínea a, da CF/88, visa reformar acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ, assim resumido: APELAÇÃO CÍVEL. PLANO DE SAÚDE. PRAZO DE CARÊNCIA. DESPESAS MÉDICAS. LEI N. 9656/98. RESOLUÇÃO ANS CONSU N. 13/1998. CLÁUSULA ABUSIVA. MITIGAÇÃO DA CARÊNCIA CONTRATUAL. RECURSO IMPROVIDO. 1) Com efeito, é abusiva a cláusula que limita a cobertura do atendimento de urgência ou emergência às 12 primeiras horas de atendimento, sendo injusta a recusa da administradora do plano de saúde de atender o segurado em um momento crítico, como o do caso concreto. 2) Malgrado a existência da resolução da ANS.

esta não pode prevalecer em detrimento de lei ordinária de mesma temática, ante a hierarquia de normas do ordenamento jurídico brasileiro na qual a lei ordinária prevalece à resoluções, em observância à Pirâmide de Kelsen.” (STJ - AREsp: 2160249 AP 2022/0198853-1, Relator: Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Data de Publicação: DJ 21/09/2022) – destaquei.

Destarte, quanto ao direito de arrependimento para compras à distância de passagens aéreas, são aplicáveis as normas do CDC, que abrange todos os consumidores, independente do produto adquirido ou da sua forma de aquisição, seja por meio físico ou virtual. Preliminarmente, portanto, não se verifica ilegalidade na autuação do PROCON de Campinas neste ponto.

Acerca da alegação de que o PROCON justifica a sua condenação com o argumento de que o consumidor da agravante confunde os serviços da intermediadora e da companhia aérea (fls. 25/26 dos autos subjacentes), tem-se que este não é o único fundamento da decisão, pelo que se observa do processo administrativo, a condenação está fundada na falta de informações adequadas, quanto ao prazo de arrependimento no sítio eletrônico da requerente, em desacordo com as normas do CDC.

Quanto à alegação de ausência de proporcionalidade e razoabilidade na fixação do valor da multa, em violação ao art. 57 do CDC (fls. 28/30), trata-se de matéria afeta ao mérito sendo, portanto, sua análise nessa fase processual.

Deste modo, não se evidencia a probabilidade do direito perseguido, já que não restou afastada, de plano, a legalidade do ato impugnado, sem prejuízo da perfectibilização do contraditório, produção probatória e análise de mérito a ser realizada no Juízo “a quo”.

Quanto à determinação de caução, para garantir o direito da outra parte, não se vislumbra nenhuma ilegalidade, porquanto esta é uma faculdade do Magistrado, com previsão no CPC, art. 300, §1º, “*para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea*

para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la”.

Destarte, a agravante não demonstrou sua hipossuficiência financeira para justificar a dispensa da caução. A declaração de hipossuficiência formulada no corpo da petição inicial (fls. 34/36 dos autos subjacentes), ao informar que se encontra em recuperação judicial, não é prova suficiente, não tendo sido juntados balancetes financeiros da empresa, ou demais provas que comprovem hipossuficiência econômica.

Por fim, acerca ao pedido de gratuidade da justiça, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, deve ser reservada àqueles que comprovarem insuficiência de recursos para efeito de custear as despesas processuais.

A agravante baseia a pretensão recursal, em suma, na declaração de insuficiência financeira, formulada no corpo da petição inicial (fls. 34/36 dos autos subjacentes), ao informar que se encontra em recuperação judicial, que teria presunção de veracidade.

Contudo, note-se que tal “presunção de pobreza” não vale para pessoas jurídicas, conforme expressa disposição do artigo 99, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015.

“Art. 99. O pedido de gratuidade da justiça pode ser formulado na petição inicial, na contestação, na petição para ingresso de terceiro no processo ou em recurso.

§ 1º ...

*§ 3º Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa **natural**.” (g.n.)*

Nesse sentido, a pessoa jurídica tem o ônus de comprovar a insuficiência de recursos, conforme previsão do artigo 98, *caput*, do NCPC e da Súmula STJ nº 481, respectivamente:

“Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou

estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.”

“Súmula 481: Faz jus ao benefício da justiça gratuita a pessoa jurídica com ou sem fins lucrativos que demonstrar sua impossibilidade de arcar com os encargos processuais.”

Ocorre que a agravante não comprovou, com a necessária segurança, sua incapacidade de custear as despesas do processo, não restando demonstrada a sua incapacidade financeira, limitou-se, tão somente, à alegação genérica de hipossuficiência em razão de se encontrar em recuperação judicial, a qual não é suficiente para indicar hipossuficiência financeira, pois não significa ausência de recurso ou liquidez.

A propósito do assunto gratuidade para pessoa jurídica, cabe destacar que: *“Não há presunção de hipossuficiência econômica em relação à pessoa jurídica de fim lucrativo, mas, ao contrário, ativa e não extinta, presume-se capaz econômica e financeiramente, para os atos da vida empresarial e processual. Por isso, apenas situação de perplexidade ou excepcionalidade comprovada pode justificar a gratuidade em seu favor, não bastando a assertiva de insuficiência de recursos.”* (Agravado de Instrumento nº 2186361-38.2016.8.26.0000, Rel. Des. VICENTE DE ABREU AMADEI, 1ª Câmara de Direito Público, j. 11/10/2016).

Assim, a empresa não trouxe aos autos documentos adicionais que comprovem a sua hipossuficiência financeira, não logrando comprovar seguramente que não possui condições de arcar com as custas e despesas processuais.

Portanto, ante a conjuntura fática ora delineada, é de rigor a manutenção da decisão ora agravada, nos seus exatos termos.

Para efeito de eventual prequestionamento, importa registrar que a presente decisão apreciou as questões postas no presente recurso sem violar a Constituição Federal ou qualquer lei infraconstitucional.

Observa-se, por fim, que eventuais embargos de declaração



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

serão julgados em ambiente virtual (Resolução 549/2011, deste E. Tribunal de Justiça, com a redação dada pela Resolução 772/2017).

Diante do exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso, mantendo-se a r. decisão agravada, como acima constou.

SPOLADORE DOMINGUEZ

Relator