RECURSO ESPECIAL Nº 1.758.945 - SC (2018/0199182-1)

RELATOR	**:**	**MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
RECORRIDO	:	BV FINANCEIRA SA CRÉDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO
ADVOGADOS	:	LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S) - SC023516 MAURI MARCELO BEVERVANÇO JÚNIOR - SC046689 BIANCA GULMINIE JOSUÃ? - PR075539
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE SAO BENTO DO SUL
ADVOGADO	:	TIAGO ROGÉRIO HILGENSTIELER E OUTRO(S) - SC024544

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ATRIBUIÇÃO LEGAL DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR (PROCON). PODER REGULAMENTAR E SANCIONADOR. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS POR ÓRGÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR PARA AFERIR ABUSIVIDADE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo TJSC, assim ementado:

> APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. ANULATÓRIA. MULTA APLICADA PELO PROCON. RECLAMAÇÃO FORMULADA POR COBRANÇA DE PARCELA ADIMPLIDA. CONSUMIDORA INDIVIDUAL. OBRIGAÇÃO DE NATUREZA INTER PARTES. DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE EXTRAPOLA OS LIMITES DO PODER DE POLÍCIA. USURPAÇÃO DAS FUNÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO. NULIDADE DO ATO QUE SE MANTÉM. REDUÇÃO DA VERBA HONORÁRIA AFASTADA. QUANTUM ARBITRADO QUE ATENDE AOS CRITÉRIOS INSERIDOS NO ART. 20, §4°, DO CPC/73 (R$ 500,00). RECURSO VOLUNTÁRIO E REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDOS.

Embargos de declaração rejeitados.

No apelo especial (e-STJ fls. 257-270), o *parquet* estadual alega contrariedade ao disposto nos arts. 4°, III e IV, 5°, 18, *caput*, I e § 2° do Decreto Federal n. 2.181/97 (Sistema Nacional de Defesa do Consumidor), e negativa de vigência aos arts. 55, § 1° e 4°, 56, *caput*, I e parágrafo único e 57, caput e parágrafo único da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), e aos arts. 4°, I, II, 28 e 39, *caput* do Decreto n. 2.181/97. Pugna, em síntese, pela possibilidade de aplicação de multa pelo PROCON, sempre que houver o descumprimento de norma legal, mesmo tratando-se de obrigação de natureza individual *inter partes.*

Sem contrarrazões.

Juízo positivo de admissibilidade às fls. 336-337.

É o relatório. Passo a decidir.

No caso, interpretando as regras que tratam da aplicação de sanções administrativas por infração às normas de defesa do consumidor, entendeu a Corte

estadual que não cabe ao Procon interpretar cláusulas contratuais, confrontando-as com a legislação e com a orientação jurisprudencial sobre o tema, além de afirmar que o órgão estatal extrapolou os limites de sua competência ao aplicar multa em razão de interpretação de cláusula contratual que considera abusiva.

Esta Corte tem entendimento, ao qual perfilho, conforme já me manifestei nos autos do REsp 1.256.998/GO, julgado em 22/04/2014, DJe 06/05/2014, segundo o qual "a sanção administrativa, prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor, funda-se no poder de polícia que o PROCON detém para aplicar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990, independentemente da reclamação ter sido realizada por um único consumidor". (REsp 1.337.851/GO, Rel. Ministra Regina Helena, DJe de 2/5/2017)

Portanto, além de possível a aplicação de multa, incumbe aos órgãos administrativos de proteção do consumidor proceder à análise de cláusulas dos contratos mantidos entre fornecedores e consumidores para aferir situações de abusividade, mesmo que se trata de relação entre um consumidor e um fornecedor, razão pela qual, no ponto, equivocada a fundamentação do acórdão recorrido.

No mesmo sentido:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. OFENSA À DECRETO REGULAMENTAR. CONCEITO DE TRATADO OU LEI FEDERAL. NÃO ENQUADRAMENTO. INCIDÊNCIA (POR ANALOGIA) DA SÚMULA N. 518/STJ. APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA PELO PROCON. LEGITIMIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.
>
> [...]
>
> **IV – É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual a sanção administrativa, prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor, funda-se no poder de polícia que o PROCON detém para aplicar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990, independentemente da reclamação ter sido realizada por um único consumidor.**
>
> [...]
>
> VIII – Agravo Interno improvido (AgInt no REsp 1.664.584/GO, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, Dje 27/9/2017, **grifo nosso**).

> ADMINISTRATIVO. CONSUMIDOR. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PLANO "NET VIRTUA". CLÁUSULAS ABUSIVAS. TRANSFERÊNCIA DOS RISCOS DA ATIVIDADE AO CONSUMIDOR. PROCON. ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE

ORDENAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA APLICAÇÃO DE SANÇÕES VIOLADORAS DO CDC. CONTROLE DE LEGALIDADE E INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. ATIVIDADE NÃO EXCLUSIVA DO JUDICIÁRIO. FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA. POSSIBILIDADE. DIVERGÊNCIA INCOGNOSCÍVEL. SÚMULA 83/STJ. REDUÇÃO DA PROPORCIONALIDADE DA MULTA ADMINISTRATIVA. SÚMULA 7/STJ.

1. O Código de Defesa do Consumidor é zeloso quanto à preservação do equilíbrio contratual, da equidade contratual e, enfim, da justiça contratual, os quais não coexistem ante a existência de cláusulas abusivas.

2. O art. 51 do CDC traz um rol meramente exemplificativo de cláusulas abusivas, num conceito aberto que permite o enquadramento de outras abusividades que atentem contra o equilíbrio entre as partes no contrato de consumo, de modo a preservar a boa-fé e a proteção do consumidor.

3. O Decreto n. 2.181/1997 dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas, nos termos do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990).

4. O art. 4º do CDC (norma principiológica que anuncia as diretivas, as bases e as proposições do referido diploma) legitima, por seu inciso II, alínea "c", a presença plural do Estado no mercado, tanto por meios de órgãos da administração pública voltados à defesa do consumidor (tais como o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, os Procons estaduais e municipais), quanto por meio de órgãos clássicos (Defensorias Públicas do Estado e da União, Ministério Público Estadual e Federal, delegacias de polícia especializada, agências e autarquias fiscalizadoras, entre outros).

5. **O PROCON, embora não detenha jurisdição, pode interpretar cláusulas contratuais, porquanto a Administração Pública, por meio de órgãos de julgamento administrativo, pratica controle de legalidade, o que não se confunde com a função jurisdicional propriamente dita, mesmo porque "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, XXXV, da CF).**

6. A motivação sucinta que permite a exata compreensão do decisum não se confunde com motivação inexistente.

7. **A sanção administrativa aplicada pelo PROCON reveste-se de legitimidade, em virtude de seu poder de polícia (atividade administrativa de ordenação) para cominar multas relacionadas à transgressão da Lei n. 8.078/1990, esbarrando o reexame da proporcionalidade da pena fixada no enunciado da Súmula 7/STJ.**

8. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida" (Súmula 83/STJ).

Recurso especial conhecido em parte e improvido.

(REsp 1279622/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2015, DJe 17/08/2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. ATRIBUIÇÃO LEGAL DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR (PROCON). PODER REGULAMENTAR E SANCIONADOR. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS POR ÓRGÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR PARA AFERIR ABUSIVIDADE. POSSIBILIDADE. SANÇÃO ADMINISTRATIVA POR CLÁUSULA QUE ESTA CORTE

ENTENDE NÃO ABUSIVA. ILEGALIDADE DA SANÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO QUE, PRETENDENDO DIRIMIR CONFLITO NA SEARA CONSUMEIRISTA, DETERMINA AO FORNECEDOR DE PRODUTOS E SERVIÇOS A RESTITUIÇÃO DE VALORES AO CONSUMIDOR. IMPOSSIBILIDADE. ILEGALIDADE DO ATO.

1. Constatado que a Corte de origem empregou fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia, é de se afastar a alegada violação do art. 535 do CPC.

2. Os órgãos de defesa do consumidor possuem a atribuição legal de aplicar multas aos fornecedores de produtos ou serviços sempre que houver infração às normas consumeiristas, observada a proporcionalidade, mediante ponderação sobre a gravidade da infração, vantagem auferida e condição econômica do fornecedor.

3. **Incumbe aos órgãos administrativos de proteção do consumidor proceder à análise de cláusulas dos contratos mantidos entre fornecedores e consumidores para aferir situações de abusividade. Inteligência dos arts. 56 e 57 do CDC e 18 e 22 do Decreto 2.181/97**.

4. Não obstante, a Segunda Seção desta Corte assentou, no julgamento do REsp 1.119.300/RS, sob o rito do art. 543-C do CPC, que "é devida a restituição de valores vertidos por consorciado desistente ao grupo de consórcio, mas não de imediato, e sim em até trinta dias a contar do prazo previsto contratualmente para o encerramento do plano" (Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe 27/8/2010). Assim, aplicando o direito à espécie, resulta ilegal a aplicação de sanção administrativa em virtude de previsão contratual que a jurisprudência desta Corte entende não abusiva.

5. É ilegal, por extrapolar do seu poder regulamentar e sancionador, todo provimento de órgãos de defesa do consumidor que, pretendendo dirimir conflitos nas relações de consumo, determina ao fornecedor de produtos ou serviços a restituição de valores ao consumidor.

6. Recurso especial não provido.

(REsp 1256998/GO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/04/2014, DJe 06/05/2014)

PROCESSUAL CIVIL. CONSUMIDOR. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA APLICADA PELO PROCON. COMPETÊNCIA DO PROCON.

1. **O entendimento do Tribunal de origem, de que o Procon não possui competência para aplicar multa em decorrência do não atendimento de reclamação individual, não está em conformidade com a orientação do STJ**.

2. A sanção administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor funda-se no Poder de Polícia - atividade administrativa de ordenação - que o Procon detém para cominar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei 8.078/1990, independentemente de a reclamação ser realizada por um único consumidor, por dez, cem ou milhares de consumidores.

3. **O CDC não traz distinção quanto a isso, descabendo ao Poder Judiciário fazê-lo. Do contrário, o microssistema de defesa do consumidor seria o único a impedir o sancionamento administrativo por infração individual, de modo a legitimá-lo somente quando houver lesão coletiva.**

4. Ora, há nesse raciocínio clara confusão entre legitimação para agir na Ação Civil Pública e Poder de Polícia da Administração. Este se justifica tanto nas hipóteses de violações individuais quanto nas massificadas,

> considerando-se a repetição simultânea ou sucessiva de ilícitos administrativos, ou o número maior ou menor de vítimas, apenas na dosimetria da pena, nunca como pressuposto do próprio Poder de Polícia do Estado.
> 5. Recurso Especial provido. (REsp 1523117/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 04/08/2015).

Assim, há que se reconhecer a legitimidade do Procon para a interpretação de cláusulas contratuais, a fim de analisar eventual abusividade.

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 15 de abril de 2019.

Ministro BENEDITO GONÇALVES
Relator