



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0023793-24.2012.815.0011.

Origem : *1ª Vara da Fazenda Pública de Campina Grande.*

Relator : *Dr. Carlos Eduardo Leite Lisboa – Juiz Convocado.*

Apelante : *Município de Campina Grande.*

Advogada : *Germana Pires de Sá Nóbrega Coutinho (OAB/PB 11.402).*

Apelado : *Itaú Unibanco S/A.*

Advogado : *Fernanda Leite Pires (OAB/PB 17.894).*

APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. TEMPO MÁXIMO DE PERMANÊNCIA EM FILA PARA ATENDIMENTO. PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA APLICADA PELO PROCON. NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO E DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. INOCORRÊNCIA. PLEITO DE REDUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL PARA REDUZIR O VALOR DA MULTA. IRRESIGNAÇÃO. OBSERVÂNCIA AOS CRITÉRIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. MANUTENÇÃO DA MULTA. PROVIMENTO DO RECURSO. IMPROCEDÊNCIA DOS EMBARGOS À EXECUÇÃO. INVERSÃO DOS ÔNUS SUCUMBENCIAIS.

- A jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que o Município é competente para legislar sobre a fixação de período de espera para atendimento nas agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, enquadrando-se na hipótese prevista pelo art. 30, I, da Constituição Federal.

- Em relação ao processo administrativo, que resultou na imposição da multa, vislumbro que este se desenvolveu de forma regular, uma vez que fora

oportunizado à parte recorrente a participação em todas as fases do procedimento, inexistindo a suposta violação ao devido processo legal.

- A redução do valor pelo magistrado a título de multa não atendeu aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, posto que a parte embargante é instituição bancária de grande porte, de modo que se for aplicado valor módico não se atingirá o objetivo de evitar que esta torne a desrespeitar as normas de defesa ao consumidor.

- Os honorários advocatícios devem ser pagos pela parte vencida na demanda. Provido o recurso, inverte-se os ônus sucumbenciais.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. ACORDA a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em sessão ordinária, dar provimento ao recurso do ente municipal, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Apelação Cível** interpostas pelo **Município de Campina Grande**, desafiando sentença proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande nos autos dos Embargos à Execução Fiscal opostos pelo **Itaú Unibanco S/A**.

Na peça de ingresso, a parte embargante alegou, em sede de preliminar, inépcia da petição inicial. Sucessivamente, arguiu, preliminarmente, a nulidade de auto de infração e do processo administrativo, em virtude da ausência de comprovação das irregularidades nele apontadas, notadamente as senhas comprobatórias do horário de chegada e de atendimento do consumidor.

Ainda ressaltou a impossibilidade fática de regulamentação do tempo máximo de espera em filas e a possível contrariedade à constituição federal; a inconstitucionalidade por ofensa ao artigo 5.º, *caput*, da Constituição de 1988 (Princípio da Isonomia); e violação a diversos princípios constitucionais, notadamente os da razoabilidade e proporcionalidade.

Finalmente, requereu o provimento dos embargos, determinando a suspensão da execução ou, alternativamente, a redução da multa aplicada.

Impugnação aos embargos à execução fiscal (fls. 54/70), alegando a legalidade da petição inicial e do auto de infração. Destacou que em momento algum houve aplicação de multa elevada, desproporcional ou confiscatória, razão pela qual deve ser mantida a decisão administrativa, bem como deve ser dado prosseguimento à execução fiscal em todos os seus termos.

Outrossim, arguiu a impossibilidade de apreciação pelo Poder Judiciário de ato discricionário da administração pública, destacando que agiu de modo legitimado e dentro dos limites legais no momento da imposição de multa.

Decidindo a querela, o magistrado de primeiro grau acolheu parcialmente os embargos à execução fiscal (fls. 71/77), consignando os seguintes termos na parte dispositiva:

“Ante o exposto, do mais que dos autos consta e princípios de direito aplicáveis à espécie, nos termos do art. 30, I, da CF, e dos artigos 22 e 57, ambos da Lei n. 8.078/90, ACOLHO, EM PARTE, OS EMBARGOS apresentados pelo ITAÚ UNIBANCO S/A, em face do Município de Campina Grande-PB, para tão somente minorar o valor da multa aplicada pelo Procon Municipal de Campina Grande, para o patamar de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), determinando o prosseguimento da execução fiscal.

Considerando que a parte embargante decaiu de parcela mínima do pedido, nos termos do art. 85, §3.º, I, em cotejo com o art. 86, parágrafo único, ambos do CPC, condeno a parte embargada no pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, os quais arbitro em R\$ 2.000,00 (dois mil reais)”.

Irresignado, o Município de Campina Grande/embargado aviou Recurso Apelarório (fls. 79/101), argumentando ser correta a aplicação da multa imposta pelo Procon no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). Destaca a ausência de preocupação do banco na solução do problema de espera dos clientes na fila, sendo reincidente nesse tipo de infração.

Enfatiza a impossibilidade do Poder Judiciário de adentrar no mérito administrativo, a fim de aferir a conveniência e oportunidade da medida, ressaltando ser discricionária a definição do *quantum* da condenação administrativa, desde que pautada nos parâmetros legais da razoabilidade e proporcionalidade.

Regista posicionamento desta Egrégia Corte de Justiça, em caso análogo, sobre a impossibilidade de o Poder Judiciário reduzir a multa imposta pelo Procon, em virtude da vedação de análise do mérito administrativo.

Argui que a embargante possui condições para arcar com o pagamento da multa, bem como ressalta a reincidência contumaz na prática da conduta ilícita, sendo, portanto, justo e razoável o montante aplicada na via administrativa.

Destaca que não se pode admitir a manutenção da sentença, visto que a redução da multa não atende ao caráter punitivo e pedagógico.

Finalmente, alega o indevido arbitramento dos honorários advocatícios, eis que a parte embargante não decaiu de parte mínima do pedido, sendo devida a sucumbência recíproca.

Contrarrazões apresentadas pelo Itaú Unibanco S/A (fls. 103/108).

O Ministério Público, por meio de sua Procuradoria de Justiça, ofertou parecer, opinando pelo prosseguimento do recurso sem manifestação sobre o mérito (fls. 119/122).

É o relatório.

VOTO.

Na hipótese, o PROCON do Município de Campina Grande impôs ao Banco promovente multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), em virtude do desrespeito ao disposto na Lei Municipal nº 4.330/2005, posto que determinado cliente esperou mais do que o legalmente estipulado para ser atendido junto à agência do embargante.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que, no exercício do controle jurisdicional, é vedado ao Poder Judiciário adentrar no mérito dos atos administrativos, cabendo apenas examiná-los sob o prisma da legalidade. A respeito do tema Hely Lopes Meirelles (In Direito Administrativo Brasileiro. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p.605) assevera:

"O que o Poder Judiciário não pode é ir além do exame de legalidade, para emitir um juízo de mérito sobre os atos da Administração. (...) A competência do Judiciário para a revisão de atos administrativos restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado. Por legalidade entende-se a conformidade do ato com a norma que o rege; por legitimidade entende-se a conformidade com os princípios básicos da Administração Pública (...). Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontra, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de

administração, e não de jurisdição judicial".

Sendo assim, nesta oportunidade, compete apenas analisar a questão da legalidade do ato administrativo combatido, sem adentrar em seu mérito. Logo, não cabe perquirir a respeito das circunstâncias fáticas que deram ensejo à instauração do processo administrativo e posterior aplicação da multa, mas somente se tais atos foram realizados com observância das cautelas legais.

Inicialmente, cumpre registrar que a jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que o Município é competente para legislar sobre a fixação de período de espera para atendimento nas agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, enquadrando-se na hipótese prevista pelo art. 30, I, da Constituição Federal, in verbis:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;”*

A respeito do tema, segue julgado do Supremo Tribunal Federal:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. ATENDIMENTO BANCÁRIO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PELO PLENÁRIO VIRTUAL NO RE 610.221-RG PARA RATIFICAR A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. TEMA 272 DA GESTÃO POR TEMAS. 1. Os municípios têm competência para regulamentar o atendimento ao público em instituições bancárias, uma vez que se trata de matéria de interesse local. 2. A repercussão geral da matéria foi reconhecida pelo Plenário da Corte, que na oportunidade ratificou a jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Precedente: RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.8.2010. 3. In casu, o acórdão recorrido assentou: “INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS – FILA DE BANCO – DEMORA NO ATENDIMENTO PELA INSTITUIÇÃO BANCÁRIA – PERMANÊNCIA COMPROVADA POR PRAZO SUPERIOR A 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS – AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIA EM SENTIDO CONTRÁRIO – CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL 4.069/01 – ATO ILÍCITO CONFIGURADO – DANOS MORAIS CONFIGURADOS – VALOR DA INDENIZAÇÃO PROPORCIONAL E RAZOÁVEL –

SENTENÇA MANTIDA PELSO PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.” 4. Agravo regimental não provido.” (ARE 715138 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 18/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2013 PUBLIC 19-02-2013).

Portanto, inexistente afronta a quaisquer princípios constitucionais por parte da mencionada norma que regulamentou o atendimento das instituições bancárias na cidade de Campina Grande, a qual, em seu artigo 2º, determina que o tempo máximo de espera nas filas das agências bancárias não poderá ultrapassar o limite de 35 (trinta e cinco) minutos, prevendo, em caso de descumprimento, a imposição das sanções administrativas dispostas nos arts. 55 a 60 do Código de Defesa do Consumidor.

Vejamos, então, o que dispõem os citados dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, *in litteris*:

“Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

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; (...); (grifo nosso.)

Logo, tendo em vista que a instituição financeira infringiu o disposto na legislação municipal em comento, entendo plenamente cabível a penalidade imposta pelo órgão de defesa do consumidor, não havendo que se falar em seu afastamento.

Vale salientar que a Certidão de Dívida Ativa que embasou a Ação Executiva goza de presunção de certeza e liquidez, de forma que competiria à parte embargante o ônus de produzir provas hábeis a ilidir tais presunções, o que não se verificou no caso em disceptação.

Nesse diapasão, não vislumbro arbitrariedade na multa aplicada, na medida em que foi imposta em razão de violação a direito difuso.

No que tange ao valor fixado a título de multa, o art. 57 do Código Consumerista estabelece que deve ser considerada a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor.

"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 7.347/85, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.

Parág. 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." (grifo nosso).

Importante ressaltar que a multa em questão não tem como objetivo reparar o dano sofrido pelo consumidor, mas sim servir de punição pela infração às normas consumeristas.

In casu, a penalidade foi arbitrada pelo órgão de defesa do consumidor no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), decorrente de descumprimento da Norma Municipal nº 4.330/2005, conhecida por “Lei da Fila”, uma vez que a instituição financeira não dispôs de funcionários suficientes para possibilitar o atendimento dos usuários no prazo de até 35 minutos. Ocorre que, por ocasião da sentença de primeiro grau, houve a redução para o patamar de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Contudo, o valor da multa fixada pelo Procon (R\$ 30.000,00) atendeu aos critérios da razoabilidade e proporcionalidade, porquanto levou em consideração o efeito pedagógico para desestimular a reincidência da conduta, sem excesso.

Enfrentando casos análogos, esta Egrégia Corte de Justiça manteve as penalidades fixadas pelo PROCON municipal até mesmo em valores superiores, que alcançavam o montante de R\$ 80.000,00 a R\$ 200.000,00, como são exemplos os julgados abaixo ementados:

“APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. FILA DE BANCO. ESPERA ACIMA DO PERMITIDO LEGALMENTE. LEI MUNICIPAL Nº 4330/2005.

DESCUMPRIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. INCIDÊNCIA DO ART. 57 DO CDC. PODER JUDICIÁRIO. EXAME DA LEGALIDADE DO ATO. VALOR QUE ATENDE À FINALIDADE A QUE SE PROPÕE. MANUTENÇÃO DO DECISUM. APLICAÇÃO DO ART. 557 DO CPC. SEGUIMENTO NEGADO. Ao Judiciário não cabe a análise do mérito administrativo, mas apenas a legalidade dos trâmites que levaram à imposição da multa. Se arbitrada multa em valor módico, esta não atingiria sua finalidade de inibir igual comportamento prejudicial aos consumidores. “ (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00237871720128150011, Relator DESA. MARIA DAS GRAÇAS MORAIS GUEDES , j. em 03-07-2015)

“APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. MULTA APLICADA POR PROCON, EM DESOBEDIÊNCIA À LEI MUNICIPAL. CDA. PRESUNÇÃO DE LIQUIDEZ E CERTEZA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. PRECEDENTES DO TJPB. DESPROVIMENTO. Gozando de presunção de certeza e liquidez, e não havendo provas para infirmá-la, a CDA é título executivo hábil a embasar Ação de Execução. A CF/88, em seu art. 30, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, sendo certo que atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila não se confundem com matéria atinente às atividades-fim das instituições bancárias.” (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00204164520128150011, 1ª Câmara Especializada Cível, Relator DES LEANDRO DOS SANTOS , j. em 03-03-2015)

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE PENALIDADE ADMINISTRATIVA. PROCON. PREFACIAL. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO. DESNECESSIDADE. Rejeição como o procon não tem personalidade jurídica própria, não é legitimado passivo para demandas em que se questiona penalidade por ele aplicada. Precedente do STJ serviço bancário. Tempo de espera em fila. Inovação de pedido e causa de pedir. Impossibilidade. Auto de infração válido.

Constitucionalidade da Lei nº 4.330/05 (campina grande). Proporcionalidade da multa. Recurso conhecido em parte e, na parte conhecida, desprovido na interposição do apelo, o recorrente não poderá inovar o pedido (redução do quantum da penalidade) nem na causa de pedir (a existência de excludente de responsabilidade do fornecedor) não expostos na petição inicial. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a plena constitucionalidade de Leis municipais que versam sobre o adequado fornecimento do serviço bancário e a aplicação de sanções para o eventual desrespeito aos direitos do consumidor. Validade da Lei nº 4.330/05 do município de campina grande. Considerando a reiteração mesma infração pelo fornecedor do serviço. Retardamento injustificado no atendimento aos clientes de banco. É razoável o valor da multa aplicada (R\$ 80.000,00), nos termos do art. 57 do CDC. (TJPB; AC 001.2009.020138-3/001; Câmara Criminal; Rel. Des. Márcio Murilo da Cunha Ramos; DJPB 22/07/2011; Pág. 11)”. (grifo nosso).

Na mesma trilha, é o entendimento desta Câmara:

“AGRAVO INTERNO. APELAÇÃO CÍVEL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. TEMPO MÁXIMO DE PERMANÊNCIA EM FILA PARA ATENDIMENTO. PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA APLICADA PELO PROCON. INFRAÇÃO CONSUMEIRISTA. OBSERVÂNCIA DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. NEGADO PROVIMENTO. - A jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que o Município é competente para legislar sobre a fixação de período de espera para atendimento nas agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, enquadrando-se na hipótese prevista pelo art. 30, I, da Constituição Federal. - Não há que se falar em inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.330/2005 que regulamentou o atendimento das instituições bancárias na cidade de Campina Grande/PB, a qual, em seu artigo 2º, determina que o tempo máximo de espera nas filas das agências bancárias não poderá ultrapassar o limite de 35 minutos, prevendo, em caso de descumprimento, a

imposição das sanções administrativas dispostas nos arts. 55 a 60 do Código de Defesa do Consumidor. - Em relação ao processo administrativo, que resultou na imposição da multa, vislumbro que este se desenvolveu de forma regular, uma vez que fora oportunizado à parte recorrente a participação em todas as fases do procedimento, inexistindo a suposta violação ao devido processo legal. - O valor estabelecido a título de multa atendeu aos parâmetros fixados em lei, bem como foram respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, posto que a parte apelante é instituição bancária de grande porte, de modo que se fosse aplicado valor módico não se atingiria o objetivo de evitar que esta torne a desrespeitar as normas de defesa ao consumidor. - Negado seguimento ao apelo.” (TJPB, DECISÃO do Processo Nº 00162279220108150011, 2ª Câmara cível, Relator DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO, j. em 26-06-2014)

Assim, mostra-se razoável o valor da multa objeto da execução arbitrada em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Ante o exposto, com fundamento nos argumentos acima aduzidos, **DOU PROVIMENTO AO APELO** para reformar a sentença julgando improcedentes os embargos à execução e, por conseguinte, condenando o embargante no pagamento de custas e honorários advocatícios, os quais já incluídos os recursais, arbitro em R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais), nos termos do artigo 85, §11, do CPC/15.

É COMO VOTO.

Participaram do julgamento, o Exmo. Dr. Carlos Eduardo Leite Lisboa, juiz convocado com jurisdição plena, em substituição ao Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, o Exmo. Des. Luís Silvio Ramalho Júnior e o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 21 de novembro de 2017.

Dr. Carlos Eduardo Leite Lisboa
Juiz Convocado - Relator