



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça da Paraíba
Gabinete da Des. Maria das Graças Morais Guedes

ACÓRDÃO

APELAÇÕES CÍVEIS Nº 0009624-61.2014.815.0011

Origem : 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande

Relatora : Des. Maria das Graças Morais Guedes

Apelante 1 : Banco Bradesco S.A.

Advogado : Wilson Sales Belchior

Apelado 1 : Município de Campina Grande

Advogada : Andréa Nunes Melo

Apelante 2 : Município de Campina Grande

Advogado : Andréa Nunes Melo

Apelado 2 : Banco Bradesco S.A.

Advogado : Wilson Sales Belchior

APELAÇÕES CÍVEIS. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO ATIVA COM BASE EM AUTO DE INFRAÇÃO QUE IMPÔS MULTA À INSTITUIÇÃO BANCÁRIA POR ESPERA DE CONSUMIDOR EM FILA DE ATENDIMENTO. PRELIMINARES DE NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO E INCOMPETÊNCIA DO PROCON MUNICIPAL. REJEIÇÃO. MÉRITO. LEI MUNICIPAL Nº 4330/2005. DESCUMPRIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DO ART. 57 DO CDC. INFRAÇÃO CONSUMEIRISTA. VALOR. REDUÇÃO EM SEDE DE PRIMEIRO GRAU. CRITÉRIOS DA

PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. AUMENTO DO PATAMAR. REFORMA DA SENTENÇA NESTE ASPECTO. PODER JUDICIÁRIO. EXAME DA LEGALIDADE DO ATO. **DESPROVIMENTO DO APELO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA E PROVIMENTO PARCIAL DO APELO DA MUNICIPALIDADE.**

Especificando o auto de infração os fatos de forma clara e precisa, inclusive, enquadrando na competente capitulação legal, não há que se falar em nulidade do referido título.

Cuidando-se de matéria de interesse local, compete aos Municípios disciplinar por meio de Lei, o atendimento ao público em instituições bancárias.

A multa aplicada deve atender aos critérios da razoabilidade e proporcionalidade, a fim de manter o efeito pedagógico para desestimular a reincidência da conduta, sem excesso.

Ao Judiciário não cabe a análise do mérito administrativo, mas apenas a legalidade dos trâmites que levaram à imposição da multa.

VISTOS, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

A C O R D A a egrégia Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, **em rejeitar as preliminares e, no mérito, negar provimento ao primeiro apelo e dar provimento parcial ao segundo.**

RELATÓRIO

Trata-se de **Apelações Cíveis** interpostas, respectivamente, pelo **Banco Bradesco S.A.** e pelo **Município de Campina Grande**, contra sentença prolatada pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública de Campina Grande, fls. 180/186, que acolheu, em parte, os embargos opostos pelo banco em face daquela municipalidade, *“para tão somente minorar o valor da multa aplicada pelo Procon Municipal de Campina Grande para o patamar de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), determinando o prosseguimento da execução fiscal”*.

Nas razões do primeiro apelo, fls. 189/209, o banco apelante suscita a preliminar de nulidade do auto de infração e do processo administrativo por violação aos artigos 24, I, “c” e “d”, e 29, II, da Lei Municipal 3.687/99 c/c art. 35, I, “c” e “d” e art. 40 do Dec. Lei 2181/97.

Aduz a **incompetência do Procon Municipal para fiscalizar estabelecimentos bancários**, arguindo a inconstitucionalidade da Lei Municipal 4330/2005. Suscita, ainda, a impossibilidade de controle de filas pelos Bancos, requerendo a redução do valor da multa executada.

Pugna, por fim, pela declaração de nulidade da CDA constitutiva do Débito Fiscal e, no mérito, pelo provimento do apelo, suscitando a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.330/05, com o objetivo de extinguir o processo executório.

Em suas razões recursais, fls. 214/221, o Município apelante afirma que o Procon Municipal agiu de modo legitimado, ao impor multa, como consequência de processo administrativo, no qual foram assegurados o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Informa que a penalidade aplicada ao embargante foi proporcional à infração ao consumidor, acrescentando que o valor não

pode ser revisto pelo Judiciário, por tratar-se de questão relacionada ao mérito administrativo.

Por fim, requer o provimento do recurso, com a reforma da sentença, *“afastando a minoração do valor da multa aplicada pelo Procon Municipal de Campina Grande”*.

Contrarrrazões do Município de Campina Grande, fls. 224/238.

Contrarrrazões do Banco Bradesco S.A., fls. 240/248

Cota Ministerial sem manifestação meritória, fls. 256/259.

É o relatório.

VOTO

**Exma Desa. Maria das Graças Morais Guedes -
Relatora**

**PRELIMINARES SUSCITADAS NO PRIMEIRO
APELO**

Nulidade do Auto de Infração

Aduz o banco recorrente a nulidade do auto de infração, sob o argumento de que não restou devidamente fundamentado, deixando, inclusive, de narrar os fatos de forma clara e precisa.

No entanto, basta uma simples leitura do Auto de Infração acostado às fls. 77, para verificar a seguinte descrição:

“ Art. 2º, II, da Lei nº 4330 de 15 de dezembro de 2005.

Que o senhor José Amaral de Medeiros, idoso, RG: nº 226803 SSP-PB, entrou na fila dos caixas às 15h, digo, às 14:35 e até o momento da lavratura deste auto não havia sido atendido.”

Portanto, constato que o referido Auto de Infração especificou de forma clara os fatos, fazendo referência, inclusive, à capitulação legal.

Dessa maneira, a referida preliminar não merece acolhida.

Incompetência do Procon Municipal para Fiscalizar Estabelecimentos Bancários

O Supremo Tribunal Federal sedimentou entendimento de que os Municípios detêm competência para legislar sobre regulamentação do tempo de espera em agências bancárias.

Veja, a esse respeito, acórdão em sede de Repercussão Geral de nº 610221, da relatoria da eminente Ministra Ellen Gracie:

DEFINIÇÃO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA DE CLIENTES EM FILAS DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA POR ESTA SUPREMA CORTE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (RE 610221 RG, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, julgado em 29/04/2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-05 PP-01137)

Portanto, os Municípios têm competência para regulamentar o atendimento ao público em instituições bancárias, uma vez que se trata de matéria de interesse local, não havendo que se falar em inconstitucionalidade da Lei Municipal de nº 4330/2005.

Com essas considerações, rejeito a preliminar aventada.

MÉRITO DOS APELOS

No mérito, extraio que a Lei nº 4.330, de 15 de dezembro de 2005, que dispõe sobre o atendimento aos usuários nas agências bancárias, supermercados e lojas de departamentos do Município de Campina Grande, em seu art. 2º, III, estabelece o prazo de 35 (trinta e cinco) minutos, como tempo máximo de espera em fila bancária.

Por sua vez, o Auto de Infração nº 002493, documento público, portador de presunção de veracidade, informa que o demandante entrou na fila de atendimento na instituição recorrente às 14h35min., e até às 15h15min., ainda não tinha sido atendido, fls. 77, superando demasiadamente o prazo supracitado.

Neste viés, o Procon de Campina Grande, com base no processo administrativo de nº 0328/2010 DF, aplicou multa ao Banco Bradesco S.A., no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a ser depositada no Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos, fls. 122/127, decisão esta mantida pela Junta Recursal, fls. 172/173 e, ainda, homologada pela Procuradoria Geral do Município de Campina Grande, fl. 173.

Com base no referido processo, constituiu-se certidão de dívida ativa que embasou Ação de Execução Fiscal, da qual a instituição recorrente opôs os presentes Embargos à Execução Fiscal.

O magistrado de primeiro grau acolheu parcialmente os embargos opostos, minorando o valor da multa aplicada para o patamar de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e determinando o prosseguimento da referida execução, com base no art. 30, I, da CF e dos artigos 22 e 27 ambos da Lei nº 8078/90, determinando o prosseguimento da Execução Fiscal, fls. 180/186.

Cuidando-se de tempo de espera para atendimento aos usuários de agências bancárias, a competência para disciplinar é do Município. No caso, a legislação aplicável é a Lei Municipal nº 4330/2005, a qual disciplina em seu art. 5º a imposição das sanções administrativas previstas nos arts. 55 a 60 do Código de Defesa do Consumidor, em caso de descumprimento de tempo razoável de espera em instituição bancária.

Em se tratando de multa decorrente de prática de infração ao diploma consumerista, portanto, de caráter punitivo, possui seus valores fixados no art. 57 do CDC:

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, 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.

Nesse contexto, a multa aplicada pelo Procon tem a característica de sanção administrativa, a ser imposta àquele que não

observa os preceitos do Código de Defesa do Consumidor, em prejuízo de toda a sociedade. Visa justamente desestimular o infrator a voltar a cometer outras infrações.

Impende lembrar que a multa imposta em razão de infração às normas consumeristas não caracteriza confisco e sim **penalização** daqueles que abusam do direito.

Descumprindo, assim, o primeiro apelante o teor da legislação, é atribuição do Procon Municipal imputar a multa correlata, dentro de parâmetros plausíveis, amoldando-se a essa conjuntura a multa de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), sobretudo como meio pedagógico à instituição financeira.

Contudo, o juízo de 1º grau entendeu por bem minorar ao montante de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), redução esta que entendo desarrazoada para o caso concreto, mormente pela finalidade da referida multa, que é, repito, de penalização.

Assim, entendo que, no caso em comento, melhor **atende aos critérios da razoabilidade e proporcionalidade o montante de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais)**, a fim de manter o efeito pedagógico para desestimular a reincidência da conduta, sem excesso. Também para que sirva de estímulo na adoção de providências para a solução do problema que ocorre de forma recorrente, não desconsiderando ainda a grande capacidade econômica da instituição financeira.

Neste sentido colaciono recente julgado desta Corte de Justiça:

APELAÇÕES CÍVEIS. 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. INFRAÇÃO CONSUMEIRISTA. VALOR. REDUÇÃO INDEVIDA. DESRESPEITO AOS CRITÉRIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. AUMENTO DO PATAMAR. ÔNUS SUCUMBENCIAIS. CUMULAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS PEDIDOS. REJEIÇÃO DO PLEITO PRINCIPAL E ACOLHIMENTO DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. AFASTAMENTO DA APLICAÇÃO DO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO ENTE MUNICIPAL E DESPROVIMENTO DO APELO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. - 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 parâmetros fixados em lei, bem como respeitou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.** (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00001705720148150011, 2ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO , j. em 25-10-2016)

APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. INCONFORMISMO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. MULTA IMPOSTA PELO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE. TEMPO DE ESPERA EM FILA DE BANCO. ESFORÇO PARA ATENDIMENTO

CONDIGNO E NECESSIDADE DE ANÁLISE DE CONJUNTO DE VARIÁVEIS. VALOR ARBITRADO A TÍTULO DE MULTA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. OBSERVAÇÃO OBRIGATÓRIA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO. - Entre as sanções administrativas impostas pelo Código de Defesa do Consumidor, a de multa objetiva a punição por prática de conduta vedada, coibindo a sua reiteração, conforme enunciado no eu do art. 56. - Nos moldes delineados no art. 57, do Código de Defesa do Consumidor, a pena de multa será graduada, de forma que haja a devida reparação do dano causado pela infração legal, a inibição ou desestímulo à repetição do ato ofensivo. - **A multa deve de ser fixada em harmonia com princípios da razoabilidade e proporcionalidade recomendados ao caso em espécie e atendidos os efeitos compensatórios, punitivos e preventivos, observando-se ainda demais circunstâncias valorativas relacionadas às partes, tais como condição econômico-financeira de cada qual e gravidade da repercussão da violação, evitando-se sempre o enriquecimento ilícito.** (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00015329420148150011, 4ª Câmara Especializada Cível, Relator DES FREDERICO MARTINHO DA NOBREGA COUTINHO , j. Em 29-09-2015).

Dessa forma, impõe-se a reforma da sentença, tão somente para majorar o valor da multa imposta, a fim de esta cumpra seu papel sancionatório e educativo, em conformidade com o bem jurídico que se busca proteger e com o porte econômico do primeiro Apelante.

Dito isto, ao Poder Judiciário não cabe a análise do mérito administrativo, ou seja, dos motivos que ensejaram a aplicação de multa pelo órgão administrativo. O exame judicial cingir-se-á, tão somente, aos contornos da legalidade do ato impugnado, assegurados o

contraditório e a ampla defesa e observados os princípios da razoabilidade e da motivação.

Assim, obedecido o devido processo legal e os pressupostos formais da multa, não há como, na espécie, admitir-se a invasão do Judiciário em seu mérito administrativo.

Dessa forma, pelos elementos coligidos, a má prestação do serviço bancário restou patente, não se comprovando motivo suficiente para anular o auto de infração que culminou com a obrigação de pagar multa, na importância outrora declinada.

Face ao exposto, **REJEITO AS PRELIMINARES SUSCITADAS E, NO MÉRITO, NEGO PROVIMENTO AO PRIMEIRO RECURSO APELATÓRIO E DOU PROVIMENTO PARCIAL AO SEGUNDO APELO, para majorar a multa aplicada ao montante de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), mantendo os demais termos da sentença de 1º grau.**

É como voto.

Presidi o julgamento, realizado na Sessão Ordinária desta Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 21 de março de 2017, conforme certidão de julgamento. Além desta Relatora, participaram do julgamento o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides e o Exmo. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Presente ao julgamento, o Exmo. Dr. Alcides Orlando de Moura Jansen, Procurador de Justiça.

Gabinete no TJ/PB, em João Pessoa-PB, 24 de março de 2017.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes

RELATORA