



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA**  
GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

---

**ACÓRDÃO**

**APELAÇÕES E RECURSO ADESIVO N. 0026819-59.2014.815.0011**

**ORIGEM:** Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande

**RELATOR:** Desembargador João Alves da Silva

**01 APELANTE:** Banco Bradesco S/A. (Adv. Wilson Sales Belchior- OAB/PB 17.314-A)

**02 APELANTE:** Município de Campina Grande, por sua Procuradora Andréa Nunes Melo

**APELADOS:** os mesmos

**RECORRENTE:** Município de Campina Grande

**RECORRIDO:** Banco Bradesco S/A. (Adv. Wilson Sales Belchior- OAB/PB 17.314-A)

**APELAÇÕES E RECURSO ADESIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO ADESIVO DA EDILIDADE. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA UNIRRECORRIBILIDADE. APELAÇÕES. DESRESPEITO À LEI DA FILA. PROCON. MULTA ADMINISTRATIVA. IMPOSSÍVEL DISCUSSÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO PELO PODER JUDICIÁRIO. EXAME DE LEGALIDADE. PODER DE POLÍCIA. LIMITE DESRESPEITADO. INTELIGÊNCIA DA LEI MUNICIPAL N. 4.330/2005. INOBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SALUTAR MAJORAÇÃO DO *QUANTUM* FIXADO NA SENTENÇA. MAJORAÇÃO CONDIZENTE COM O CARÁTER DA SANÇÃO. REFORMA DA SENTENÇA. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO ADESIVO, DESPROVIMENTO DO RECURSO DO BANCO E PROVIMENTO AO APELO DA EDILIDADE.**

**- Ao Poder Judiciário é dada a possibilidade de apreciar os atos administrativos, sob a perspectiva da sua legalidade, o que inclui o exame dos critérios e pautas de razoabilidade e proporcionalidade, e não do seu mérito, sob pena de invasão da discricionariedade administrativa conferida pelo próprio legislador ao Executivo. Desta feita, frise-se que, não tendo a multa arbitrada pelo juízo *a quo* considerado a condição econômica da instituição bancária, bem como o caráter pedagógico da medida, a fim de desestimular a reincidência da infração, é de rigor a majoração do seu valor.**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, em que figuram como partes as acima nominadas.

**ACORDA** a 4ª Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, não conhecer do recurso adesivo da edilidade, negar provimento ao recurso do Banco e dar provimento ao apelo de Edilidade, nos termos do voto do relator, integrando a decisão a súmula de julgamento de fl. 285.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de apelações interpostas pelo Banco Bradesco S/A. e pelo Município de Campina Grande, respectivamente, além de recurso adesivo interposto por este último, contra sentença proferida pelo MM. Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande, a qual julgou parcialmente procedentes os embargos à execução fiscal opostos pelo Banco Bradesco S.A., em desfavor do poder público insurgente.

Na sentença, o magistrado a quo acolheu, em parte, os embargos apresentados pelo banco Bradesco 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 de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para o patamar de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), determinando o prosseguimento da execução fiscal.

Inconformado, o Banco Bradesco S/A. apresentou recurso apelatório, alegando, em suma, o seguinte: nulidade do auto de infração e do processo administrativo; incompetência do Procon Municipal para fiscalizar os bancos; impossibilidade de controle das filas pelos bancos e a necessidade de redução do valor da multa aplicada, em observância ao princípio da proporcionalidade. Por fim, requer o provimento do recurso.

Por sua vez, a Municipalidade também interpôs recurso apelatório (fls. 254/261), pugnando pela reforma, argumentando que o valor arbitrado pelo Juízo a título de multa é inapropriado, eis que o valor aplicado pelo PROCON Municipal decorre da discricionariedade administrativa, que não pode sofrer a ingerência do Poder Judiciário. Por fim, requer o provimento do recurso, para afastar a minorção do valor da multa aplicada pelo Procon Municipal de Campina Grande.

Contrarrazões apresentadas.

Recurso adesivo apresentado pelo Município de Campina Grande (fls. 222/237), pugnando pelo provimento do recurso, a fim de que seja reformada parcialmente a decisão, para restaurar o valor da multa aplicada.

Diante da desnecessidade de intervenção do Ministério Público, deixo de remeter os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, nos termos do artigo 169, § 1º, do RITJPB c/c o artigo 178, do Código de Processo Civil vigente.

**É o relatório.**

## **VOTO**

Inicialmente, entendo por bem não conhecer do Recurso Adesivo apresentado pelo Município de Campina Grande, uma vez que a Edilidade já tinha apresentado recurso apelatório da mesma decisão, o que viola o Princípio da Unirrecorribilidade.

A esse respeito, imperioso registrar que o novo apelo protocolado não merece ser conhecido, haja vista infringir o princípio da unirrecorribilidade ou singularidade dos recursos, o qual veda a interposição de mais de um recurso contra a mesma decisão.

Sobre o tema, lecionam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery que **“pelo princípio da singularidade, para cada decisão judicial recorrível é cabível um único tipo de recurso, vedado à parte ou interessado interpor mais de um tipo de recurso contra a mesma decisão”**.<sup>1</sup>

No mesmo sentido, Fredie Didier Jr e Leonardo José Carneiro da Cunha asseguram que de acordo com o princípio da unirecorribilidade ou singularidade, **“não é possível a utilização simultânea de dois recursos contra a mesma decisão; para cada caso, há um recurso adequado e somente um”**.<sup>2</sup>

Examinando caso semelhante, o Colendo Superior Tribunal de Justiça fez consignar que **“a interposição simultânea de dois recursos não atende ao princípio da unirrecorribilidade ou singularidade dos recursos, uma vez que demanda mais de um provimento jurisdicional”**.<sup>3</sup>

No mesmo sentido:

**“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO - PROCESSUAL CIVIL - LIQUIDAÇÃO DE SOCIEDADE - INTERPOSIÇÃO DÚPLICE DE RECURSOS PELA MESA PARTE ANTE DECISÃO SINGULAR - PRINCÍPIO DA UNIRRECORRIBILIDADE - PRECLUSÃO CONSUMATIVA NO QUE PERTINE À SEGUNDA INSURGÊNCIA. - Revela-se defesa a interposição simultânea de dois agravos regimentais contra o mesmo ato judicial, ante o princípio da unirrecorribilidade recursal, o que demanda o não conhecimento da segunda insurgência. - Agravo regimental não conhecido, com aplicação de**

---

1 Código de Processo Civil Comentado e legislação extravagante. Nery Júnior, Nelson; Nery, Rosa Maria de Andrade. 11 ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 844.

2 Curso de Direito Processual Civil. v. 3, 7 ed, Didier Jur, Fredi; Cunha, Leonardo José Carneiro da. Salvador: Jus Podivm, 2009, p. 46.

3 STJ - AgRg nos EDcl no REsp 1178173/RS - Rel. Min. Og Fernandes – T6 – j. 17/02/2011 - DJe 09/03/2011.

**multa”.**<sup>4</sup>

Vale salientar, ainda, que o recurso apelatório foi interposto em 28/05/2015 e o Recurso Adesivo foi em 26/08/2015, sendo que a escrivania deixou de juntar a peça recursal no momento oportuno, só fazendo após a interposição do recurso adesivo.

Diante do exposto, **não conheço do Recurso Adesivo apresentado pelo Município de Campina Grande.**

Passo a análise dos Recursos Apelatórios em conjunto.

Avista-se dos autos que o Banco Bradesco S.A. manejou os presentes embargos à execução fiscal com o fito de anular execução fiscal, tendo em vista a exorbitância em multa aplicada pelo PROCON de Campina Grande.

É cediço que o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) dispõe sobre a proteção ao consumidor, *in verbis*:

**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.**

**§ 3º Os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais com atribuições para fiscalizar e controlar o mercado de consumo manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.**

**§ 4º Os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial.**

Desse modo, ao PROCON Municipal é dado fiscalizar e, em certa medida, controlar as atividades dos fornecedores de produtos e serviços, a fim de resguardar os interesses dos hipossuficientes econômicos, *ex vi* arts. 56 e 57 do CDC.

A matéria objeto da insurgência dos recorrentes, em suma, diz respeito a proporcionalidade e o valor arbitrado da multa, pela desobediência, por parte do embargante, ao tempo máximo tolerável para que os seus clientes/usuários

---

4 STJ - AgRg no Ag 1190551/RS - Rel. Min. Marco Buzzi - T4 - j. 28/02/2012 - DJe 07/03/2012.

permanecessem à espera de atendimento dentro da agência bancária.

A propósito, o estudo do caso dos autos passa pela análise da Lei Municipal de Campina Grande nº 4.330/2005, que em seu art. 6º preconiza:

**Art. 6º - Compete ao PROCON MUNICIPAL zelar pelo cumprimento das disposições contidas nesta Lei, recebendo denúncias e aplicando as sanções cabíveis, com a observância ao devido processo legal e da ampla defesa.**

Da leitura do dispositivo legal transcrito, verifica-se que compete ao Órgão Fiscalizatório Municipal, aplicar as sanções cabíveis em caso de descumprimento das normas ali contidas, como ocorreu *in casu*, visto ter sido o embargante autuado pelo PROCON por não cumprir a determinação emanada da legislação vigente.

Sobre o tema, confirmam-se os julgados:

**ADMINISTRATIVO - PROCON/DF - MULTA - PLANO DE SAÚDE – MOTIVAÇÃO. 1. SE A ENTIDADE ASSOCIATIVA DISPÕE-SE A OFERECER PLANO DE SAÚDE A SEUS ASSOCIADOS, EM CONTRAPRESTAÇÃO AO PAGAMENTO DAS MENSALIDADES, A RELAÇÃO É DE CONSUMO, MESMO QUE A INSTITUIÇÃO NÃO VISE LUCRO. 2. AO JUDICIÁRIO NÃO CABE A ANÁLISE DO MÉRITO ADMINISTRATIVO, MAS A LEGALIDADE DOS TRÂMITES QUE LEVARAM À IMPOSIÇÃO DA MULTA. 3. NÃO SE PODE FALAR EM NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO QUANDO ATENDIDOS TODOS OS REQUISITOS LEGAIS, ASSEGURADOS O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA E OBSERVADOS OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA MOTIVAÇÃO. 4. APELAÇÃO IMPROVIDA. (TJDF, AC 20030111078896, Rel. Des. Sandra de Santis, 6ª T - DJU 09/06/2005).**

**AUTUAÇÃO FISCAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. APLICAÇÃO DE MULTAS. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA** Direito Administrativo. Autuação fiscal. Multa aplicada pelo PROCON, face a ineficiência no serviço prestado. Possibilidade. Aplicada a multa, não é dado ao poder judiciário adentrar ao mérito administrativo. (TJRJ – AC nº 2004.001.12568 – Rel. Des. João Carlos Braga Guimarães - 8º C. Cível – j. 23.11.2004).

Portanto, a multa foi aplicada corretamente, com base nos arts. 56, I, e 57 do CDC. Por outro lado, ressalte-se que é vedado ao Poder Judiciário adentrar no mérito dos atos administrativos, cabendo-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade, o que alcança a valoração dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade.

Quanto a alegação de inobservância da legislação aplicável à espécie, não denoto qualquer mácula no processo administrativo formulado pela consumidora,

bem assim na CDA que embasa a Execução Fiscal, atendendo aos ditames legais norteadores.

Quanto a alegação de inobservância da legislação aplicável à espécie, argumenta o apelante que o fiscal autuante não observou o previsto na legislação, devendo anular o procedimento administrativo.

Contudo, não há se falar em vício do ato administrativo, mormente porque o banco não logrou demonstrar a excludente da responsabilidade, notadamente que o atendimento no momento da infração estava sendo feito por todos os caixas.

Assim, resta totalmente improcedente a alegação de que o fiscal autuante não observou a aplicação da Lei ao caso, visto que a instituição bancária tinha as condições e ônus de demonstrar que colocou à disposição dos seus clientes toda a estrutura de caixas de atendimento.

Partindo disso, resta claro que a multa do PROCON ocorreu devido ao descaso com o consumidor, submetendo-o a espera excessiva em filas para o atendimento, sendo o valor minorado em primeiro grau razoável, levando em conta a peculiaridade do caso, notadamente a reincidência do banco e sua condição financeira.

Acerca das pautas de razoabilidade em torno da fixação de multa pelos órgãos públicos encarregados da proteção ao consumidor, emerge a Jurisprudência:

**APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. TEMPO DE ESPERA EM FILA DE BANCO. LEI Nº 2.642/2004. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. APLICAÇÃO DE MULTA. POSSIBILIDADE. CRITÉRIO DA RAZOABILIDADE. RECURSO IMPROVIDO. (...) A multa deve ser fixada de forma razoável, observando-se o potencial econômico do infrator, bem como a reincidência, a fim de compelir a instituição financeira a atender a norma municipal que estabelece tempo de permanência em fila para atendimento do consumidor. (TJMS Apelação n. , 5ª Turma, Rel. Des. Vladimir Abreu da Silva, j. 11.2.2010).**

Perfilhando o mesmo entendimento, exsurge jurisprudência pacífica deste Tribunal de Justiça:

**APELAÇÕES CÍVEIS. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON MUNICIPAL. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA QUE CONCLUIU PELA DESARRAZOABILIDADE DO MONTANTE SANCIONATÓRIO. INSURGÊNCIA DO ENTE FEDERADO E DA EMPRESA PENALIZADA. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DO PROCON MUNICIPAL NA APLICAÇÃO DE MULTAS. FUNÇÃO ATRIBUÍDA A TODOS OS ENTES FEDERADOS. ART. 55, §1º E 105 DO CDC. VALOR FIXADO EM SEDE ADMINISTRATIVA.**

**DESPROPORCIONALIDADE. REDUÇÃO PELO MAGISTRADO A QUO QUE OBSERVOU OS CRITÉRIOS PREVISTOS NO ART. 57 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. MANUTENÇÃO DO DECISUM. DESPROVIMENTO DOS APELOS. [...] “Nos termos do art. 57 do CDC, a pena de multa deve graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor. Assim, sobrepesando esses três aspectos, tenho que o montante de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) é o suficiente para atender a funções repressiva e inibitória da multa imposta, se revelando razoável com o dano individualmente considerado e condizente com as finalidades a que é dirigida.**

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 recorrente 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. (TJPB; Rec. 0016227-92.2010.815.0011; 2ª CC; Rel. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho; DJPB 14/07/2014; Pág. 13).

**APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PROCON MUNICIPAL. TEMPO DE ESPERA EM FILA DE BANCO. LIMITE LEGAL DESRESPEITADO. INTELIGÊNCIA DA LEI MUNICIPAL N. 4.330/05. MULTA ADMINISTRATIVA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. VALOR DA PENALIDADE CONDIZENTE COM O CARÁTER DA SANÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. Desprovimento do apelo. Cabível a penalidade de multa administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável pelo PROCON de campina grande em caso de tempo de espera na fila superior a 35 (trinta e cinco) minutos nas agências bancárias em dias de pagamentos de funcionários públicos. O critério estabelecido pelo legislador para a aplicação de sanção foi objetivo, estando o órgão responsável pela fiscalização autorizado a aplicar a multa quando desrespeitada a regra. Assim, não**

convém relativizar a norma objetiva quando podem surgir problemas maiores em decorrência do seu descumprimento. A multa aplicada é proporcional à capacidade econômica da empresa, sendo apropriada em face do caráter punitivo e pedagógico da sanção. (TJPB, AC 001.2011.005183-4/001, Primeira Câmara Especializada Cível, Rel. Juiz Conv. Aluízio Bezerra Filho, DJPB 23/05/2013 p. 8).

**APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL CDA - LEI MUNICIPAL - AGÊNCIA BANCÁRIA DISCIPLINAMENTO LIMITAÇÃO AO TEMPO DE ESPERA - FILAS DE ATENDIMENTO INFRINGÊNCIA - MULTA REJEIÇÃO DA PEÇA DE DEFESA SUBLEVAÇÃO ALEGAÇÃO DE COMINAÇÃO VULTOSA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE FRAGILIDADE OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS LEGAIS GRADAÇÃO OBSERVADA REDUÇÃO INDEVIDA - VALIDADE COMPARATIVO DE OUTRAS LEIS MUNICIPAIS TEMAS SEMELHANTES DESPROPÓSITO INSATISFAÇÃO DESARRAZOADA IRRELEVÂNCIA PARA O DESLINDE DO FEITO PRECEDENTES DESTA CORTE - SEGUIMENTO NEGADO AO RECURSO - INTELIGÊNCIA DO ART. 557, CAPUT, DO CPC. Não se afigura desproporcional a aplicação da multa se resta comprovado nos autos que a agência bancária, mesmo tendo sido notificada várias vezes, nega-se a respeitar a legislação municipal que o regulamenta o tempo de espera de clientes em fila de banco (TJPB, Acórdão do Processo n.º 001.2011.005207-1/001, Tribunal Pleno, Rel. Des.ª Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcante, julgado em 17/01/2013).**

Quanto à alegação de que a multa aplicada infringiu os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo que merece provimento. Ressalte-se que é vedado ao Poder Judiciário adentrar no mérito dos atos administrativos, cabendo-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade, o que alcança a valoração dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade.

No caso, o valor arbitrado pelo PROCON do Município de Campina Grande (R\$ 200.000,00) se revela razoável e proporcional quando comparado à natureza da infração, já que a instituição financeira é reincidente.

Sendo assim, o *quantum* estabelecido na sentença guerreada, qual seja no patamar de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), parece-me deixar de considerar a condição econômica da instituição bancária, bem como o caráter pedagógico da medida, a fim de desestimular a reincidência da infração, sendo de rigor a majoração do seu valor.

Neste particular, creio que a multa disposta na Sentença deve ser readequada e estipulada na ordem de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a fim de se prestar ao atendimento de sua finalidade precípua de inibir a reiteração da conduta abusiva.



Expostas estas razões, **não conheço do recurso adesivo da Edilidade, por outro lado, nego provimento ao recurso do Banco Bradesco S. A. (1ª apelação) e dou provimento à apelação do Município de Campina Grande (2ª apelação), para aumentar o valor da multa fixada em primeiro grau para R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), mantendo os demais termos da sentença.**

**É como voto.**

### **DECISÃO**

A Quarta Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba decidiu, por unanimidade, não conhecer do recurso adesivo da edilidade, negar provimento ao recurso do Banco e dar provimento ao apelo de Edilidade, nos termos do voto do relator.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira. Participaram do julgamento o Exmo. Des. João Alves da Silva, o Exmo. Dr. Tércio Chaves de Moura, Juiz convocado para compor quorum e o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

Presente ao julgamento o Exmo Dr. José Raimundo de Lima, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 17 de abril de 2018.

João Pessoa, 18 de abril de 2018.

**Desembargador João Alves da Silva**  
**Relator**