



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

---

### ACÓRDÃO

**APELAÇÃO Nº 0009119-02.2016.815.0011**

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

**RELATOR:** Desembargador João Alves da Silva

**01 APELANTE:** Banco do Brasil S/A. (Adv. Rayssa Lanna Franco da Silva OAB/PB 15.361)

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

**APELADOS:** os mesmos

**APELAÇÕES. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. DESRESPEITO À LEI DA FILA. PROCON. MULTA ADMINISTRATIVA. DISCUSSÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO PELO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. APRECIÇÃO LIMITADA À LEGALIDADE DO ATO. ATENDIMENTO BANCÁRIO. ESPERA EXCESSIVA. LIMITE LEGAL DESRESPEITADO. PODER DE POLÍCIA. INTELIGÊNCIA DA LEI MUNICIPAL N.º 4.330/05. REDUÇÃO DA MULTA. DESCABIMENTO. PATAMAR QUE ATENDE AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. REFORMA DA SENTENÇA ATACADA. DESPROVIMENTO DO APELO DO BANCO DO BRASIL E PROVIMENTO DO RECURSO DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE.**

– 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 de razoabilidade e proporcionalidade, e não do seu mérito, sob pena de invasão da discricionariedade administrativa conferida pelo próprio legislador.

– In casu, deve ser mantido o valor da multa quando se observa a natureza da infração cometida a consumidor, atendendo assim ao caráter pedagógico da sanção, sem causar enriquecimento ilícito do Município demandado.

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

**ACORDA** a 4ª Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, negar provimento ao apelo do Banco do Brasil e deuse provimento ao apelo do Município de Campina Grande, nos termos do voto do relator, integrando a decisão à fl. 282.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de apelações cíveis interpostas pelo Banco do Brasil S/A. e pelo Município de Campina Grande, contra sentença proferida pelo MM. Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande nos autos dos embargos à execução fiscal opostos em desfavor do Município de Campina Grande.

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.

Em suas razões, alega o Banco que colocou todo seu pessoal no atendimento dos guichês de caixa, porém a demanda específica dos dias de autuações foi fora da média, o que não representa a realidade dos outros dias. Todos os pontos devem ser levados em consideração no momento da lavratura do auto de infração, porém o Procon não atentou para tais fatos.

Assevera que o procedimento administrativo realizado pelo Procon não levou em consideração os motivos apresentados pela instituição financeira em sua defesa, notadamente porquanto colocou todo seu pessoal no atendimento ao público. Aduz que a demanda extraordinária gerou a demora, fato este que não fora levado em conta na ocasião.

Transcreve comparativo entre a jurisprudência de outros Tribunais, aduzindo que o valor aplicado é desproporcional, devendo-se, caso não seja acolhido o afastamento integral da multa, reduzir seu valor a um patamar condizente com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com valor total de, no máximo, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Postula, ainda, que os honorários advocatícios sejam fixados em R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Por fim, pleiteia o provimento do recurso, julgando-se procedentes os embargos à execução.

Aduz, ainda, a nulidade da CDA que instruiu a execução fiscal, afronta aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade e necessidade de redução do valor da multa, exorbitância da multa prevista na Lei nº 4.330/05.

Ao final, requer o provimento do recurso, para julgar improcedente a ação de execução fiscal, afastando a totalidade da multa arbitrada pelo Procon. Sucessivamente, pugna pela redução do valor arbitrado para o patamar máximo de R\$

5.000,00 (cinco mil reais).

Por sua vez, a Municipalidade também interpôs recurso apelatório, 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 que seja mantido o valor da multa aplicada pelo Procon Municipal de Campina Grande.

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**

Avista-se dos autos que o Banco do Brasil S/A manejou os presentes embargos com o fim de anular execução fiscal, tendo em vista multa aplicada pelo Procon Municipal de Campina Grande.

É cediço que o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) 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* dos arts. 56 e 57 do CDC.

A matéria objeto de insurgência do recorrente diz respeito à questão da insubsistência da multa e da proporcionalidade e razoabilidade do valor arbitrado a esse título, pela desobediência, por parte do embargante, ao tempo máximo tolerável para que os seus clientes/usuários permanecessem à espera de atendimento dentro da agência bancária.

De início, ressalte-se que, conquanto ao Poder Judiciário seja dada a possibilidade de apreciar os atos administrativos sob a perspectiva da sua legalidade, não lhe é dado fazê-lo quanto ao seu mérito, sob pena de invasão da discricionariedade administrativa conferida pelo próprio legislador.

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, Procon, aplicar as sanções cabíveis em caso de descumprimento das normas ali contidas, como ocorreu no presente caso, visto ter sido o embargante autuado pelo órgão fiscalizador por não cumprir a determinação emanada da lei. 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”.<sup>1</sup>

**“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.”<sup>2</sup>

Quanto a alegação de inobservância da legislação aplicável à espécie, argumenta o apelante que o fiscal autuante não observou o parágrafo único do art. 4º da Lei Estadual nº 9.426/11, segundo o qual:

**“Art. 4º - .....  
Parágrafo único – Os estabelecimentos bancários que estiverem utilizando todos os caixas disponibilizados para o atendimento ao público não se aplicam as penalidades previstas nesta Lei.”**

Contudo, não há que se falar em vício do ato administrativo, mormente porque o banco não logrou demonstrar a excludente da responsabilidade, inclusive 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 nº 9.426/11 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.

Quanto à aplicação da multa, 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.

Partindo de tal premissa, restou claro que a multa aplicada pelo PROCON ocorreu devido ao descaso com o consumidor, submetendo-o a espera excessiva em filas para o atendimento bancário, devendo aquela ser estabelecida em valor razoável e proporcional à extensão da infração praticada. Sobre o tema, oportuno destacar precedentes acerca da discussão em questão, vejamos:

**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**

1 TJDF - AC 20030111078896 – Rel. Des. Sandra de Santis – 6ª T. Cível - DJU 09/06/2005 – p.360.

2 TJRJ – AC nº 2004.001.12568 – Rel. Des. João Carlos Braga Guimarães - 8º C. Cível – j. 23.11.2004.

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, 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; Segunda Câmara Especializada Cível; 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. Aluizio 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 não 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.

Transladando-se tal entendimento ao caso dos autos e considerando os precedentes jurídicos constante deste Órgão Julgador, entendo que o valor arbitrado pelo Procon do Município de Campina Grande revela-se razoável e proporcional quando comparado à natureza da infração.

Transladando-se tal entendimento ao caso dos autos e considerando os precedentes jurídicos constante deste Órgão Julgador, entendo que o valor arbitrado pelo Procon do Município de Campina Grande (R\$ 200.000,00) revela-se razoável e proporcional quando comparado à natureza da infração, atendendo assim ao caráter pedagógico da sanção, sem causar enriquecimento ilícito do Município demandado.

**Expostas estas razões, nego provimento ao recurso apelatório do Banco do Brasil e dou provimento do apelo aviado pelo Município de Campina Grande, para que seja mantido o valor arbitrado pelo Procon Municipal.**

**É como voto.**

### **DECISÃO**

A Quarta Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba decidiu, por unanimidade, negar provimento ao apelo do Banco do Brasil e deu-se provimento ao apelo do Município de Campina Grande, nos termos do voto do relator.

Presidiu a Sessão Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. João Alves da Silva (relator), o Exmo. Dr.



Gustavo Leite Urquiza (Juiz de Direito convocado para substituir o Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho) e o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

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

Sala de Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 26 de junho de 2018.

João Pessoa, 26 de junho de 2018.

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

