



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
QUARTA CÂMARA CÍVEL

## ACÓRDÃO

**Apelação Cível nº 0015938-57.2013.815.0011**

**Origem** : 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande

**Relator** : Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho

**Apelante** : Município de Campina Grande

**Procurador** : Alessandro Farias Leite – OAB/PB nº 12.020

**Apelante** : Banco do Nordeste do Brasil S/A

**Advogado** : Marcos Firmino Queiroz – OAB/PB nº 10.044

**Apelados** : Os mesmos

**APELAÇÕES.** AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. LEI MUNICIPAL Nº 4.330/2005 (LEI DA FILA). INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. FILA DE BANCO. TEMPO DE ESPERA SUPERIOR AO LIMITE PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA PELO PROCON. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA RESPEITADOS. REDUÇÃO DA MULTA PELO JUIZ A QUO. DESCABIMENTO. OBSERVÂNCIA AOS CRITÉRIOS DO ART. 57, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RESTABELECIMENTO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA QUE SE IMPÕE. MANUTENÇÃO DO VALOR

FIXADO PELO PROCON. REFORMA DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO APELO DO PROMOVENTE. PROVIMENTO DO APELO DO PROMOVIDO.

- A arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal 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, não merece acolhimento, pois, a teor do art. 30, I, da Constituição Federal, os municípios têm competência para legislar sobre normas de interesse local.

- 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 seu do art. 56.

- Conforme enunciado no art. 57, do Código de Defesa do Consumidor, a pena de multa deve ser graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, de forma que haja a devida reparação do dano causado pela infração legal e a inibição e/ou desestímulo à repetição do ato ofensivo, devendo observância, ainda, aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

- Estando a multa imputada pelo PROCON, no importe de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), condizente com os critérios estabelecidos no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor e em sintonia com os

princípios da razoabilidade e proporcionalidade, deve ser reformada a sentença, a fim de restabelecer o valor estipulado pelo PROCON.

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos.

**ACORDA** a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, rejeitar arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.330, de 15 de dezembro de 2005, prover o apelo do promovido e desprover a apelação do promovente.

**Município de Campina Grande e Banco do Nordeste do Brasil S/A** interpuseram **APELAÇÕES** às fls. 174/191 e 208/233, respectivamente, contra sentença proferida pela Juíza de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande, fls. 170/173, que julgou parcialmente procedente o pedido formulado na **Ação Anulatória de Ato Administrativo** de que cuidam os presentes autos, consignando os seguintes termos:

Ante o exposto, do mais que dos autos consta e princípios de direito aplicáveis à espécie, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO determinando a correção do valor da multa aplicada que ficará no patamar de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Em razão da sucumbência recíproca, condeno as partes ao pagamento das custas e honorários advocatícios, os quais arbitro em R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), que deverão ser reciprocamente suportados na proporção de 50% (cinquenta por cento) pela parte promovida e 50% (cinquenta por cento) pela parte autora.

Em suas razões, o **Município de Campina Grande** sustenta, em resumo, que o arbitramento da multa pelo PROCON se deu após instauração de regular procedimento administrativo, pelo que não existe ilegalidade que justifique a anulação ou redução da penalidade aplicada, e defende, a um só tempo, a razoabilidade do valor fixado a título de multa administrativa, sobretudo diante do reiterado descumprimento da Lei Municipal nº 4.330/2005 e da necessidade de desestimular a prática da conduta verificada. Argumenta, demais, não ser possível ao Poder Judiciário apreciar ato discricionário da administração pública, já que seu controle fica restrito ao exame da legalidade, bem ainda observância, quando da fixação da sanção na seara administrativa, ao disposto no art. 57, do Código de Defesa do Consumidor e aos critérios para cálculo da multa, conforme Decreto nº 2.181/97.

Contrarrazões, fls. 194/207, defendendo a possibilidade de redução da multa administrativa aplicada pelo PROCON e postulando o desprovimento do apelo.

O **Banco do Nordeste do Brasil S/A**, por sua vez, sustenta que a penalidade, apesar de minorada em primeiro grau, continua exorbitante, bem ainda a existência de nulidades que viciam o auto de infração e o processo administrativo que tramitou perante o PROCON de Campina Grande. Alega, outrossim, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.330/2005 devido à incompatibilidade com da Estadual nº 9.426/2011, que dispõe sobre o atendimento de clientes em estabelecimentos bancários no Estado da Paraíba, e sustenta, ademais, nulidade do auto de infração e, por conseguinte, de todo o processo administrativo e da multa aplicada, haja vista a não observância à previsão contida na alínea “e” do inciso I do art. 35 do Decreto Federal nº 2.181/97. Defende, também, ausência de prova acerca da espera excessiva na fila e nulidade da penalidade por ausência de fundamentação quando da sua imposição, bem como não haver regulamentação da legislação municipal que fundamentou a multa questionada. Postula, caso não declarada a nulidade do auto de infração, a minoração da multa estipulada, a qual deve ser graduada considerando a gravidade da conduta e a ausência de vantagem auferida. Requer, por fim, antecipação da tutela recursal, a fim de impedir a promoção da cobrança judicial da multa ou de inscrever seu nome nos cadastros

restritivos de crédito ou na dívida ativa, alegando, para justificar esse intento, a presença dos requisitos do art. 300, do Código de Processo Civil.

Contrarrazões, fls. 236/270, refutando a argumentação recursal e postulando o desprovimento do recurso.

Tutela recursal indeferida, fls. 275/277.

Feito não remetido ao **Ministério Público**, tendo-se em vista a não subsunção do caso em quaisquer das hipóteses, nas quais esse Órgão, por seus representantes, deva intervir como fiscal da ordem jurídica; consubstanciado, ainda, no art. 169, §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

**É o RELATÓRIO.**

## **VOTO**

O **Banco do Nordeste do Brasil S/A** ajuizou **Ação Anulatória de Ato Administrativo com Pedido de Liminar**, em face do **Município de Campina Grande/PB**, visando à anulação do auto de infração nº 003259 lavrado pelo PROCON Municipal, em razão do descumprimento da Lei Municipal nº 4.330/2005 (Lei da Fila) e, por conseguinte, da multa aplicada em seu desfavor no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

O Juiz de Direito *a quo* acolheu parcialmente a pretensão exordial, no sentido de reduzir a multa para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), o que ensejou a interposição de recurso tanto pelo **Banco do Nordeste do Brasil S/A** quanto pelo **Município de Campina Grande**.

Passo ao exame dos recursos, ressaltando que serão analisados conjuntamente.

Adiante, sem maiores delongas, que a **arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal 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, não merece acolhimento, pois, a teor do art. 30, I, da Constituição Federal, os municípios têm competência para legislar sobre normas de interesse local, sendo certo que regulamentação referente a atendimento ao público e a tempo máximo de espera em fila não se situa dentro das atividades-fim das instituições bancárias.

Nessa senda, oportuno registrar que essa Corte de Justiça, em casos semelhantes, já se manifestou pela constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.330/2005 (Lei da Fila), consoante se vê do seguinte precedente da Quarta Câmara Cível:

**APELAÇÃO CÍVEL. 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. PODER DE POLÍCIA. LIMITE LEGAL DESRESPEITADO. INTELIGÊNCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 4.330/05. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. REDUÇÃO INDEVIDA. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. VALOR DA PENALIDADE CONDIZENTE COM O CARÁTER DA SANÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. A Constituição Federal, 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 confunde com matéria atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Ao Poder**

Judiciário é dada a possibilidade de apreciar os atos administrativos, sob a perspectiva da sua legalidade e não do seu mérito, sob pena de invasão da discricionariedade administrativa conferida pelo próprio legislador. 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. Tendo a multa arbitrada pelo Órgão Municipal obedecido as condições econômicas das partes, bem como o caráter punitivo da medida a fim de desestimular a reincidência da infração, rigor é a manutenção do seu valor. (Apelação nº 0013931-24.2015.815.0011, 4ª Câmara Especializada Cível do TJPB, Rel. João Alves da Silva. DJe 29.09.2016) – destaquei.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou a respeito da matéria:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. TEMPO DE ESPERA EM FILA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. JURISPRUDÊNCIA REAFIRMADA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (Ag. Reg. no Agravo de Instrumento nº 768.280/SP, 1ª Turma do STF, Rel. Cármen Lúcia. j. 15.02.2011, unânime, DJe 04.03.2011).

Prosseguindo, cabe esclarecer que o controle do

Poder Judiciário sobre os atos administrativos está restrito ao exame de legalidade, uma vez que o mérito administrativo, situado no campo da conveniência e oportunidade da Administração Pública, não permite reanálise pelo Poder Judiciário.

Logo, sabendo que a fixação de multa pelo PROCON deve obediência a critérios legais e aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, é possível a averiguação pelo Poder Judiciário da correção ou não da sanção administrativa.

Compulsando o processo, observa-se estarem comprovados, **a um**, a Lei Municipal 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, prevê, no art. 2º, III, o prazo de 35 (trinta e cinco) minutos para atendimento nos dias de pagamento dos funcionários públicos municipais, estaduais e federais, **a dois**, no Auto de Infração nº 003259, documento público dotado de presunção de veracidade, está consignado que o consumidor “entrou na fila de atendimento nos caixas com a senha nº 184 no horário de 13:43 e só foi atendido às 16:00 (digo) até o momento da lavratura deste auto ainda não tinha sido atendido”, fl. 30, **a três**, o procedimento administrativo motivador da multa questionada tramitou de forma regular, porquanto oportunizado ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme revela a documentação acostada às fls. 30/109, é dizer, não se vislumbra ilegalidades hábeis para macular a validade do auto de infração em questão.

A previsão contida na alínea “e” do inciso I do art. 35 do Decreto Federal nº 2.181/97, igualmente, foi respeitada, conforme demonstram o auto de infração, fl. 30, e a impugnação apresentada pelo banco autuado, fls. 31/37, sendo certo que a contestação aos termos do auto de infração revela o desinteresse no cumprimento espontâneo da legislação tida por violada.

Percebe-se, ainda, que as decisões proferidas no processo administrativo, fls. 80/86 e 104/109, foram fundamentadas nos arts. 4º, 20, 22 e 57, do Código de Defesa do Consumidor, bem ainda na Lei Municipal nº 4.330/2005, com a descrição clara da conduta praticada e da infração cometida, não



havendo, portanto, de se falar em nulidade desses atos por ausência de motivação.

Ademais, a sobredita lei municipal, em que prese a previsão contida no seu art. 7º, já prevê, de forma minudente, as medidas que devem ser adotadas pelas instituições bancárias para ofertar ao público um atendimento adequado e eficiente, sendo, portanto, nesse aspecto, uma norma de eficácia plena, é dizer, apta para produzir os efeitos visados pelo legislador, no caso, proteção ao consumidor.

Esse entendimento é reforçado pelo enunciado no art. 5º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, segundo o qual “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

Sobre o tema, o entendimento desta Corte de Justiça e no sentido de que “A Lei Municipal nº 4.330/2005 não depende de regulamentação para ser observada, tratando-se de norma de eficácia plena, apta a produzir todos os efeitos visados pelo legislador.” (TJPB; Apelação nº 0005420-37.2015.815.0011, 2ª Câmara Cível, Rel. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. DJe 04.05.2018).

Na hipótese, dúvida não há que o tempo de permanência do consumidor na fila para ser atendido pelo caixa bancário extrapolou, em muito, o limite de 35 (trinta e cinco) minutos previsto na legislação, uma vez que, conforme registrado no auto de infração, após mais de duas horas de espera, ainda não havia sido atendido.

Ora, é sabido que o PROCON, no âmbito das suas atribuições, é competente para apurar e punir eventuais infrações às normas consumeristas, a teor dos art. 56 do Código de Defesa do Consumidor e art. 18 do Decreto nº 2.181/97.

Assim, descumprida pela instituição bancária apelante o teor das legislações mencionadas, é atribuição do PROCON imputar a multa correlata, isso dentro de parâmetros plausíveis.

Com relação à multa administrativa, entendo não ter agido com acerto a Magistrada *a quo* ao reduzi-la para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), pois o valor inicialmente fixado pelo órgão de proteção ao consumidor, a saber, R\$ 100.000,00 (cem mil reais), se encontrava em sintonia com a razoabilidade e a proporcionalidade, princípios que devem pautar as relações administrativas.

Sobre a fixação da pena de multa, a Legislação Consumerista estabelece, no seu art. 57, o seguinte:

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 nº. 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 – sublinhei.

Parágrafo único. A multa será em montante não inferior a duzentos e não superior a três, milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir), ou índice equivalente que venha substituí-lo – destaquei.

Consoante narrado, a aplicação da sanção à instituição bancária promovida foi motivada pelo descumprimento da Lei da Fila do Município de Campina Grande, conforme auto de infração lavrado no dia 10/06/2011, fl. 30, o qual registra que um consumidor permaneceu por mais de duas horas na fila do banco aguardando atendimento, sendo inegável, portanto, o desrespeito ao consumidor.

Não bastasse isso, é fato público que a instituição promovida descumpre de forma reiterada a Lei da Fila. Tanto é assim que existem diversos julgados desta Corte de Justiça nesse sentido, a exemplo dos seguintes: AC

nº 0015939-42.2013.815.0011, de Relatoria do Desembargador José Ricardo Porto, julgamento em 21/01/2016; AC nº 0005420-37.2015.815.0011, de Relatoria do Desembargador Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, julgamento em 17/04/2018; AC RA nº 0014927-27.2012.815.0011, de Relatoria do Desembargador João Alves da Silva, julgamento em 25/04/2017.

Atento ao disposto no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor, entendo que a redução da multa para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) descaracteriza o papel pedagógico da sanção imposta, que é punir o fornecedor de serviços deficientes e desestimular a reiteração da conduta violadora das normas consumeristas.

Sendo assim, diante da conduta danosa aos consumidores, agravada pela reiteração deliberada do descumprimento da Lei da Filha, deve a sentença ser reformada, a fim de restabelecer a sanção para o valor fixado pelo PROCON, no caso, **R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**, montante razoável, diante da gravidade da conduta e do porte financeiro da instituição bancária, e capaz punir o fornecedor de serviços deficientes e desempenhar o papel pedagógico, que é desestimular a reiteração da conduta violadora das normas consumeristas e incentivar à adoção de medidas hábeis para evitar que a situação volte a acontecer.

Ante o exposto, **REJEITO A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 4.330, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2005, NEGOU PROVIMENTO À APELAÇÃO DO PROMOVENTE E DOU PROVIMENTO AO APELO DO PROMOVIDO**, para, reformando a sentença, restabelecer a multa administrativa aplicada ao **Banco do Nordeste do Brasil S/A** para **R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**.

Por conseguinte, as custas processuais e os honorários advocatícios, os quais foram arbitrados em R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), devem ser suportados inteiramente pelo promovente, ora vencido.

**É o VOTO.**

Presidiu a sessão de julgamento, o Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho. Participaram, ainda, os Desembargadores João Alves da Silva e Tércio Chaves de Moura (Juiz de Direito convocado para substituir o Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira).

Presente a Dra. Jacilene Nicolau Faustino Gomes, Procuradora de Justiça, representando o Ministério Público.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 21 de agosto de 2018 - data do julgamento.

**Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho**

**Desembargador**

**Relator**