



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Décima Câmara de Direito Público

Apelação Cível nº 0001592-88.2011.8.19.0002

Apelante: BANCO ITAÚ UNIBANCO S.A

Apelado: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Juízo de Origem: Central da Dívida Ativa da Comarca de Niterói

Relatora: DESEMBARGADORA ISABELA PESSANHA CHAGAS

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DE MULTA APLICADA PELO PROCON/RJ. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DO AUTOR.

1. Ação anulatória ajuizada por instituição financeira objetivando a declaração de nulidade da multa aplicada pelo PROCON/RJ, no processo administrativo nº E-35.000.026.901/2003, em razão da ausência de assentos, cadeiras de rodas e acessibilidade no interior de agência bancária, em afronta às Leis Estaduais nº 3.533/01, 3.213/99 e 3.273/99. Subsidiariamente, requereu a redução da penalidade a 10% do valor executado;
2. Há duas questões em discussão:
 - (i) definir se as Leis estaduais e municipais que

impuseram obrigações às instituições financeiras no tocante ao atendimento ao consumidor em agências bancárias padecem de inconstitucionalidade por invasão de competência legislativa; (ii) estabelecer se a multa aplicada pelo PROCON/RJ observou os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade;

3. Inicialmente, no que concerne à tese de inconstitucionalidade das leis em questão, não prospera a irresignação, porque, a despeito da controvérsia que ainda possa pairar sobre a matéria, a Constituição da República estabelece a competência concorrente dos estados a respeito de consumo e de danos ao consumidor;
4. Segundo o STF, é constitucional lei estadual ou municipal que imponha sanções às agências bancárias, porque, no caso, trata-se de matéria relativa à relação de consumo, o que garante ao Estado competência concorrente para legislar sobre o tema (art. 24, V e VIII, da CR/88), bem como competência suplementar dos Municípios em matérias de interesse local (CF, art. 30, I e II).
5. Pontua-se que não se desconhece o precedente do (STJ, AI no RMS 28910/RJ) que versa sobre o funcionamento interno das agências bancárias;
6. Todavia, Independentemente do invocado precedente do Superior Tribunal de Justiça – que, em controle difuso e incidental de constitucionalidade, outrora adotou compreensão diversa acerca da validade das leis em voga –, não há que acolher a correspondente argumentação deduzida nesta demanda;
7. Nesse sentido, entendo que a alegação não merece prosperar, tendo em vista que é pacífica a matéria no

sentido de se reconhecer a constitucionalidade da referida lei estadual que visa garantir a proteção do consumidor dentro dos bancos;

8. *In casu*, o auto de infração foi lavrado em decorrência das seguintes irregularidades encontradas na agência bancária: ausência do mínimo de 10 (dez) assentos disponíveis para pessoas idosas; ausência de cadeiras de rodas para pessoas idosas e/ou com deficiência e indisponibilidade de atendimento no andar térreo da agência;
9. A lavratura do auto embasou-se na contrariedade aos seguintes dispositivos: arts. 38 e 39, VII da Lei 8.078/90 c/c art. 12, IX, alínea "a" e art. 13, I do Decreto 2.181/97 c/c art. 1º, caput, § 1º e § 2º da Lei Estadual 3.533/01;
10. Verifica-se pela análise da cópia do processo administrativo acostadas aos autos foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, sendo a empresa ré notificada para apresentar defesa e recurso contra a decisão final proferida no procedimento, restando incontroversa a regularidade formal e material do processo administrativo instaurado;
11. A decisão administrativa concluiu pela manutenção do auto de infração, com a condenação da empresa recorrente à sanção pelo descumprimento da legislação;
12. Com efeito, dispõe o artigo 56, do CDC, que as infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, a determinadas sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas e, em seu inciso I, prevê a aplicação de multa;

13. Ressalte-se, ainda, que os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e legalidade, presunção esta que não restou afastada na espécie, incumbindo o ônus da prova acerca da existência de vício no ato administrativo a quem alega, o que não ocorreu na hipótese, descumprindo a demandante o ônus previsto no artigo 373, I do CPC;
14. Faz-se necessário ressaltar, ainda, que o controle do ato administrativo se limita a análise da sua legalidade e da sua legitimidade, não podendo o Poder Judiciário apreciar o mérito da decisão administrativa, sob pena de afronta ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes;
15. Assim, não se verifica qualquer nulidade no processo administrativo no qual foi apurada a multa aplicadas ao autor, cujo valor passa a ser analisado;
16. Em relação a multa aplicada esta deve guardar relação com a gravidade do fato lesivo e com as consequências oriundas deste, em observância ao princípio da razoabilidade;
17. E, examinando o documento, percebe-se que a multa foi aplicada com observância das disposições da Lei estadual n^o 3.906/02, tendo sido a infração considerada média, em razão do disposto nos artigos 6^o, §2^o, todos da Lei estadual n^o 3.906/02;
18. Entendo, no que se refere ao valor da multa imposta R\$ 167.591,69 (cento e sessenta e sete mil, quinhentos e noventa e um reais e sessenta e nove centavos) que a mesma não se reveste de falta de razoabilidade, sendo certo que obedeceu aos critérios objetivos estabelecidos nos artigos 56 e 57 da Lei n^o 8.078/90;
19. Registre-se que nesse ponto, a intervenção do Poder Judiciário é apenas para evitar o excesso, ou seja, a

falta de proporcionalidade. Não pode o juiz se substituir ao administrador para fixar a multa que lhe pareça mais adequada. Pode apenas reduzir, somente em casos excepcionais, de desproporcionalidade flagrante, em que são fixadas penalizações absolutamente exorbitantes, o que não é o caso dos autos;

20. Sentença mantida;

21. Recurso desprovido.

A C Ó R D ã O

Vistos, discutidos e examinados estes autos, ACORDAM os Desembargadores da Décima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **POR UNANIMIDADE de votos, em negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatora.**

VOTO DA RELATORA

Trata-se de embargos à execução fiscal ajuizada por **BANCO ITAÚ UNIBANCO S.A** em face do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** objetivando o cancelamento da multa imposta proveniente da decisão prolatada no processo administrativo E-35.000.026.901/2003.

Na forma do § 4º, do artigo 164 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, adoto o relatório do juízo sentenciante, assim redigido (index 00215):

“Trata-se de Embargos à Execução Fiscal opostos por UNIBANCO - UNIÃO DE BANCOS BRASILEIROS S.A, por meio dos quais o embargante arguiu em síntese: a inconstitucionalidade das Leis estaduais (nº 3.533/01, 3.213/99

e 3.273/99) e municipais indicadas no auto de infração, por cuidarem de matéria financeira; e a desproporcionalidade da multa imposta. Requer, assim, o acolhimento dos presentes embargos a fim de seja declarada a nulidade da multa, ou, subsidiariamente, que se proceda à sua redução ao patamar de 10% do valor executado. Embargos recebidos, conforme despacho de fl. 24 (id. 03). Ato ordinatório de fl. 26 (id. 04) certificou o correto recolhimento de custas e a garantia do Juízo. O embargado apresentou impugnação às fls. 29/36 (id. 07), arguindo a rejeição liminar dos Embargos em razão da ausência de garantia do Juízo. No mais, sustentou a constitucionalidade das Leis que amparam a Execução Fiscal, eis que tratam de matéria consumerista, de competência concorrente. Defende a proporcionalidade e razoabilidade da multa aplicada, já que o embargante não possui o mínimo de 10 assentos para usuários da fila do caixa e não dispõe de banheiro para uso pelos clientes; sendo a penalidade graduada de acordo com o relatório econômico da empresa, além de considerar que não se trata de empresa reincidente. Pugna, assim, pela improcedência dos embargos. Em petição de fl. 39 (id. 09), o embargante requereu a produção de prova documental suplementar. Em petição de fl. 41 (id. 11), o embargado informou não ter mais provas a produzir. Decisão de fl. 47 (id. 14) deferiu a produção de prova documental suplementar. Em petição de fl. 49 (id. 15) o embargante requer a juntada dos documentos de fls. 50/94 (id. 16/18). Decisão de fl. 96 (id. 20) rejeitou o bem oferecido à penhora e determinou o sobrestamento do processo. Em petição de fl. 102 (id. 23) o embargante informa a interposição do recurso de Agravo de Instrumento. Acórdão de fls. 133/136 (id. 28) negou provimento ao Agravo de Instrumento. Em petição de fl. 139 (id. 29), o embargante requereu a substituição da garantia pelo seguro fiança. Em fl. 202 - verso (id. 38), o embargado reitera os termos da impugnação. Ato ordinatório de fl. 209 (id. 40) certificou a garantia do Juízo. Despacho de fl. 212 determinou a remessa do feito ao Grupo de Sentença. Os autos vieram conclusos, em seguida, a esta Magistrada. Este é o relatório. Decido.”

O Juízo *a quo*, julgou a lide nos seguintes termos:

“Diante do exposto, REJEITO OS EMBARGOS OPOSTOS E JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS, nos termos do art. 487, I do CPC, para determinar o prosseguimento da Execução Fiscal nº 0000102-02.2009.8.19.0002, em apenso. Condeno o embargante ao pagamento das custas judiciais e de honorários advocatícios de 20% sobre o valor da causa, nos termos do § 3º do artigo 85 do CPC. Após o trânsito em julgado e cumprimento da sentença, dê-se baixa e archive-se. P.I.”

Recurso de apelação do executado (index 00235) no qual requer a reforma da sentença para julgar procedentes os Embargos à Execução Fiscal, a fim de extinguir o executivo fiscal. Subsidiariamente, requer a redução da multa imposta, em consonância com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Contrarrazões do Estado do Rio de Janeiro (index 00263).

É o relatório. Passo ao voto.

Recebo o recurso de apelação no duplo efeito. Recurso tempestivo e devidamente preparado.

Presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, impõe-se o conhecimento da apelação.

Trata-se de ação anulatória visando anular a multa aplicada pelo Procon, oriundo do processo administrativo instaurado sob o n. E-35.000.026.901/2003. Arguiu em síntese: a inconstitucionalidade das Leis estaduais (nº 3.533/01, 3.213/99 e 3.273/99) e municipais indicadas no auto de infração, por cuidarem de matéria financeira; e a desproporcionalidade da multa imposta. Requer, assim, o acolhimento dos presentes embargos a fim de seja

declarada a nulidade da multa, ou, subsidiariamente, que se proceda à sua redução ao patamar de 10% do valor executado.

A Magistrada *a quo*, em sentença, julgou improcedente o pedido do autor, considerando que a decisão administrativa que impôs a multa se deu em processo administrativo regular, com respeito ao contraditório e ampla defesa, pautando-se nos princípios da motivação e proporcionalidade.

Recurso de Apelação do autor no qual reitera os argumentos iniciais, ressaltando, em síntese, que a cominação legal que aplicou a multa à ora apelante deve ser anulada, pois invade matéria constitucional, uma vez que se trata do funcionamento interno das instituições financeira. No mais, alega flagrante violação aos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

Entende esta Relatora que a sentença não merece reforma.

Inicialmente, no que concerne à tese de inconstitucionalidade das leis em questão, não prospera a irresignação, porque, a despeito da controvérsia que ainda possa pairar sobre a matéria, a Constituição da República estabelece a competência concorrente dos estados a respeito de consumo e de danos ao consumidor.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

V – produção e consumo;
VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União

limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Mais adiante, a Constituição concebe a competência legislativa dos municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
(Vide ADPF 672)*

O silêncio a respeito da competência legislativa municipal concorrente não significa sua inexistência:

Sim, os Municípios têm competência suplementar, à luz do art. 30, II, da CR/88. Assim sendo, eles poderão suplementar a legislação estadual e federal. Porém, quais as matérias o Município terá competência para legislar? [...]

Assim sendo, a resposta sobre quais matérias poderão ser objeto de competência suplementar pelos Municípios está no próprio art. 30, II, que determina que o Município poderá suplementar ‘no que couber’ as legislações federais e estaduais. Porém, o sentido

deve ser aquele que entende que o 'no que couber' significa que:
a) matérias que envolvam assuntos de interesse local; e b) matérias que envolvam o art. 23 (competências administrativas comuns, pois o município também administra) e matérias que em regra envolvam o art. 24 (competência legislativas concorrentes), da CR/88. Aqui, é importante registrar que no caso do art. 24 existem matérias que não há interesse local, como nas matérias, em nosso entendimento, de cunho processual (art. 24, IV e XI) e ele não deve legislar sobre. Porém, a regra (tirando as exceções) é que o município legisle sobre as matérias do art. 24 complementando a legislação federal e estadual no que couber. (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 11ª. ed., JusPodivm, 2019. p. 1108).

Segundo o STF, é constitucional lei estadual ou municipal que imponha sanções às agências bancárias, porque, no caso, trata-se de matéria relativa à relação de consumo, o que garante ao Estado competência concorrente para legislar sobre o tema (art. 24, V e VIII, da CR/88).

Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 14.364/2011 DO ESTADO DE SÃO PAULO. OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIAS INDIVIDUAIS ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NAS AGÊNCIAS E POSTOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. NORMA SUPLEMENTAR DE PROTEÇÃO AOS CONSUMIDORES. HARMONIA COM AS NORMAS GERAIS PREVISTAS NA LEI FEDERAL 7.102/1983 – QUE DISPÕE SOBRE SEGURANÇA PARA ESTABELECIMENTOS FINANCEIROS – E NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI FEDERAL 8.078/1990). DIRETO DO CONSUMIDOR. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA

FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

1. As relações de consumo no âmbito bancário são reguladas à luz da competência concorrente da União e dos Estados-membros (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal). Precedentes: RE 610.221-RG, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 20/8/2010, Tema 272; ARE 1.013.975-AgR-segundo, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 22/11/2017; RE 830.133-ED-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 14/11/2014; RE 254.172-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 23/9/2011; AI 709.974-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 26/11/2009; AI 747.245-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 6/8/2009; AC 1.124-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 4/8/2006; AI 491.420-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, DJ de 24/3/2006; e AI 347.717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 5/8/2005. 2. A obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento é norma suplementar de proteção aos consumidores dos serviços bancários no Estado de São Paulo, que se encontra em harmonia com as normas gerais previstas na Lei federal 7.102/1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, e no Código de Defesa do Consumidor (Lei federal 8.078/1990). 3. A Lei 14.364/2011 do Estado de São Paulo instituiu obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento, sob pena de multa, de forma a proporcionar “privacidade às operações financeiras”. 4. Ação direta conhecida e julgado improcedente o pedido. (ADI 4633, rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 08-04-2019).”

Pontua-se que não se desconhece o precedente (STJ, AI no RMS 28910/RJ) que versa sobre o funcionamento interno das agências bancárias, *in verbis*:

INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS NºS 3.533/01, 3.273/99, 3.213/99, 3.663/01, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FUNCIONAMENTO INTERNO DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS. MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. 1. Trata-se de incidente de inconstitucionalidade das Leis 3.533/01, 3.273/99, 3.213/99, 3.663/01, que determinam a colocação de assentos nas filas especiais para aposentados, pensionistas, gestantes e deficientes físicos, a instalação de banheiros e bebedouros para atendimento aos clientes, a disponibilização de cadeira de rodas para atendimento ao idoso e a adoção de medidas de segurança em favor de consumidores usuários de caixas eletrônicos nas agências bancárias situadas no Estado do Rio de Janeiro. 2. As matérias tratadas nos referidos textos legais dizem respeito ao funcionamento interno das agências bancárias e, por conseguinte, às atividades-meio dessas instituições, no intuito de amparar o consumidor, propiciando-lhe um melhor espaço físico e um tratamento mais respeitoso e humanitário. 3. Trata-se, portanto, de questões de evidente interesse local, cuja competência legislativa é do Município, por força do disposto no artigo 30, I, da Constituição Federal, e não do Estado, a quem é vedado implicitamente normatizar matérias expressamente afetas a outros entes públicos pela Constituição Federal. 4. Nesse sentido é a lição de Alexandre de Moraes (in Direito Constitucional, 23ª Edição, 2008, pag. 306): "A regra prevista em relação à competência administrativa dos Estados-membros tem plena aplicabilidade, uma vez que são reservadas aos Estados as competências legislativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Assim, os Estados-membros poderão legislar sobre todas as matérias que não lhes estiverem vedadas implícita ou explicitamente. São vedações implícitas as competências legislativas reservadas pela Constituição Federal à União (CF, art. 22) e aos municípios (CF, art. 30)". 5. Seguindo a mesma linha de entendimento firmada pelo STF, a jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que, por haver evidente interesse local, é dado ao Município legislar sobre o funcionamento em instituições bancárias, nos termos do artigo 30, I, da CF. Precedentes: AgRg no REExt 427.463-RO, Rel. Min. Eros Grau, DJ 19.5.2006; AgRg no AI 347.717/RS, Rel. Min. Celso de Mello,

DJ5.8.2005; REsp 711.918/RS, Rel. para acórdão Min. João Otávio de Noronha, DJ 13.2.2008; REsp 943.034 Rel. Min. Luiz Fux, DJ23.10.2008; (REsp 471.702/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ16.08.2004, e REsp nº 598.183/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJ de 27.11.2006.6. É de se concluir que o Estado do Rio de Janeiro não tinha competência para legislar sobre o atendimento ao público no interior de agências bancárias que, por se tratar de questão vinculada a interesse local, é do Município.7. Arguição de inconstitucionalidade acolhida". (STJ - AI no RMS: 28910 RJ 2009/0030640-7, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 21/03/2012, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 08/05/2012).

Todavia, independentemente do invocado precedente do Superior Tribunal de Justiça – que, em controle difuso e incidental de constitucionalidade, outrora adotou compreensão diversa acerca da validade das leis em voga –, não há que acolher a correspondente argumentação deduzida nesta demanda.

Nesse sentido, entendo que a alegação não merece prosperar, tendo em vista que é pacífica a matéria no sentido de se reconhecer a constitucionalidade da referida lei estadual que visa garantir a proteção do consumidor dentro dos bancos.

À propósito:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. APLICAÇÃO DAS LEIS Nº 3273/99 E 3533/01, QUE DETERMINAM RESPECTIVAMENTE A INSTALAÇÃO DE ASSENTOS NAS FILAS ESPECIAIS PARA APOSENTADOS, PENSIONISTAS, GESTANTES E DEFICIENTES FÍSICOS, E INSTALAÇÃO DE BANHEIROS E BEBEDOUROS PARA ATENDIMENTO AOS CLIENTES NAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS SITUADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PRONUNCIAMENTO DO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE. CONSTITUCIONALIDADE DECLARADA EM SEDE INCIDENTAL. CONTROLE DIFUSO. PRECEDENTES DO EGRÉGIO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

FUNCIONAMENTO INTERNO DAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS. ATIVIDADE MEIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, NOS TERMOS DO ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SENTENÇA QUE NÃO MERECE REPARO. NEGA-SE PROVIMENTO AOS RECURSOS DOS RÉUS, NA FORMA DO ART. 557, "CAPUT", DO CPC. (TJ-RJ - APL: 00247886820038190002 RJ 0024788-68.2003.8.19.0002 , Relator: DES. FLAVIO MARCELO DE AZEVEDO HORTA FERNANDES, Data de Julgamento: 03/04/2014, VIGÉSIMA QUARTA CÂMARA CIVEL/ CONSUMIDOR, Data de Publicação: 15/04/2014 15:26)

APELAÇÃO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. AUTO DE INFRAÇÃO. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. MULTA APLICADA PELO PROCON-RJ. INFRAÇÕES: INEXISTÊNCIA DE BANHEIROS, BEBEDOUROS, ASSENTOS E CADEIRAS DE RODAS, QUAL EXIGIDO POR LEIS ESTADUAIS (LEI N.º 3.533/01, LEI N.º 3.273/99, LEI N.º 3.213/99). TESES DE INESPECIFICIDADE DA FUNDAMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA; INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ESTADUAIS DIANTE DO INTERESSE MUNICIPAL; ARBITRARIEDADE DA SANÇÃO; PERDA DO OBJETO DA EXECUÇÃO, POR ADEQUAÇÃO DA AGÊNCIA BANCÁRIA; E DESPROPORÇÃO DA MULTA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. 1. NÃO É INESPECÍFICA A FUNDAMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE, PONDERANDO CONCRETA E MOTIVADAMENTE, AS RAZÕES DEFENSIVAS EXPOSTAS PELO AUTUADO, DECIDE PELA ADEQUAÇÃO DA PENALIDADE IMPOSTA. 2. PORQUE "AS RELAÇÕES DE CONSUMO NO ÂMBITO BANCÁRIO SÃO REGULADAS À LUZ DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS" (STF), A REGRA É QUE, AFORA HIPÓTESES DESPROVIDAS DE INTERESSE LOCAL, "O MUNICÍPIO LEGISLE SOBRE AS MATÉRIAS DO ART. 24 COMPLEMENTANDO A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL NO QUE COUBER" (DOCTRINA), PELO QUE A JURISPRUDÊNCIA DESTES TRIBUNAL, ASSIM TRADICIONAL

COMO CONTEMPORÂNEA, CHANCELA A VALIDADE DOS DIPLOMAS IMPUGNADOS. 3. EVENTUAL CONFORMAÇÃO SUPERVENIENTE DA AGÊNCIA BANCÁRIA AOS COMANDOS LEGAIS QUE DECERTO NÃO ACARRETA PERDA DO OBJETO DA EXECUÇÃO OU INVALIDADE DA SANÇÃO, DIANTE DAS INFRAÇÕES CONSTATADAS EM DETERMINADO MOMENTO PRETÉRITO. CARÁTER REPRESSIVO E PREVENTIVO DA PENALIDADE. 4. NÃO SE COGITA DE ARBITRARIEDADE OU DESPROPORÇÃO DA SANÇÃO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO CRITÉRIOS LEGAIS OBJETIVOS NÃO CONCRETAMENTE INFIRMADOS (GRAVIDADE DAS INFRAÇÕES, ATENUANTES E AGRAVANTES; AUSÊNCIA DE VANTAGEM AUFERIDA; CONDIÇÃO ECONÔMICA DO FORNECEDOR; PRIMARIEDADE - ART. 57, LEI N.º 8.078/90; ARTS. 3º-6º, LEI N.º 3.906/02, ENTÃO REGENTE). RECURSO DESPROVIDO. HONORÁRIOS MAJORADOS. (0078526-75.2020.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). MAURO DICKSTEIN - Julgamento: 11/03/2025 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA CÍVEL))

Portanto, cumpre observar que a lei questionada disciplina assunto de evidente interesse estadual e municipal, de modo a atender à população e ao interesse local, consubstanciados nos artigos. 24 e 30, I da Constituição Federal.

Superada a questão, passa-se a análise do mérito:

In casu, o auto de infração foi lavrado em decorrência das seguintes irregularidades encontradas na agência bancária: ausência do mínimo de 10 (dez) assentos disponíveis para pessoas idosas; ausência de cadeiras de rodas para pessoas idosas e/ou com deficiência e indisponibilidade de atendimento no andar térreo da agência.

A lavratura do auto embasou-se na contrariedade aos seguintes dispositivos: arts. 38 e 39, VII da Lei 8.078/90 c/c art. 12, IX, alínea "a" e art. 13, I do Decreto 2.181/97 c/c art. 1º, caput, § 1º e § 2º da Lei Estadual 3.533/01.

Verifica-se pela análise da cópia do processo administrativo acostadas aos autos foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, sendo a empresa ré notificada para apresentar defesa e recurso contra a decisão final proferida no procedimento, restando incontroversa a regularidade formal e material do processo administrativo instaurado.

A decisão administrativa concluiu pela manutenção do auto de infração, com a condenação da empresa recorrente à sanção pelo descumprimento da legislação.

Com efeito, dispõe o artigo 56, do CDC, que as infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, a determinadas sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas e, em seu inciso I, prevê a aplicação de multa.

Com cediço, o PROCON é órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor –SNDC -, este criado pelo Decreto n. o 2.181/1997, e possui competência para lavrar autos de infração, em razão da inobservância das regras insertas no Código de Defesa do Consumidor, no tocante às relações diretas de consumo, com vistas à proteção dos interesses dos consumidores.

Ademais, consoante entendimento do Col. Superior Tribunal de Justiça, a referida autarquia possui competência para impor sanção de multa, inclusive por desobediência as suas determinações, nos termos do art. 33, art. 33, § 2º do Decreto no 2181/97 e os artigos 55 e seguintes do Código de Defesa do Consumidor.

A corroborar:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO DE TÍTULO
EXTRA JUDICIAL - MULTA ADMINISTRATIVA - PROCON -
INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 165, 458 E 535 DO CPC -*

PROPORCIONALIDADE DA MULTA - IMPOSSIBILIDADE - MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA - SÚMULA 7/STJ - PRECEDENTES - COMPETÊNCIA PARA LAVRAR AUTO DE INFRAÇÃO - POSSIBILIDADE - PRECEDENTES - ALEGADO DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL - SÚMULA 83/STJ. 1. A leitura do acórdão evidencia que a decisão foi proferida de maneira clara e precisa, contendo fundamentos de fato e de direito suficientes para uma prestação jurisdicional completa; conseqüentemente, inexistiu violação dos arts. 165, 458 e 535 - todos do Código de Processo Civil. 2. No caso concreto, é impossível rever o valor da multa, em razão da ponderação e sopesamento de atenuantes ou agravantes - dentre outros quesitos -, tendo em vista que isto acarretaria o revolvimento de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial. Súmula 07/STJ. Precedentes. 3. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em reconhecer a legalidade da competência do PROCON para aplicar multas administrativas referentes à observância dos direitos dos consumidores. Precedentes. 4. O julgado recorrido firmou sua decisão no mesmo sentido que a jurisprudência desta Corte Superior, no que o alegado dissídio jurisprudencial deve ser improvido com base no verbete 83/STJ. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1135832/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/08/2010, DJe 08/09/2010)

A aplicação da multa prevista em lei tem natureza punitiva, visando coibir as infrações às normas de proteção ao consumidor, nos termos do artigo 5º do Decreto no 2.181/97, *in verbis*:

“Art. 5º Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo. ”

Ressalte-se, ainda, que os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e legalidade, presunção esta que não restou afastada na espécie, incumbindo o ônus da prova acerca da existência de vício no ato administrativo

a quem alega, o que não ocorreu na hipótese, descumprindo a demandante o ônus previsto no artigo 373, I do CPC.

Faz-se necessário ressaltar, ainda, que o controle do ato administrativo se limita a análise da sua legalidade e da sua legitimidade, não podendo o Poder Judiciário apreciar o mérito da decisão administrativa, sob pena de afronta ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

Assim, não se verifica qualquer nulidade no processo administrativo no qual foi apurada a multa aplicadas ao autor, cujo valor passa a ser analisado.

Em relação a multa aplicada esta deve guardar relação com a gravidade do fato lesivo e com as consequências oriundas deste, em observância ao princípio da razoabilidade.

Assim dispõe o artigo 57 e seu parágrafo único, da Lei 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor):

“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. (Redação dada pela Lei no 8.656, de 21.5.1993)

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. (Parágrafo acrescentado pela Lei no 8.703, de 6.9.1993)”

E, examinando o documento, percebe-se que a multa foi aplicada com observância das disposições da Lei estadual n^o 3.906/02, tendo sido a infração considerada média, em razão do disposto nos artigos 6^o, §2^o, todos da Lei estadual n^o 3.906/02, *in verbis*:

Art. 4º - *A infração administrativa ao Direito do Consumidor é mais grave quando:*

II – traz conseqüências danosas à segurança do consumidor;

Art. 5º - *São circunstâncias que obrigatoriamente atenuam a multa administrativa imposta por força de infração administrativa ao Direito do Consumidor:*

I – não ser o fornecedor reincidente;

Art. 6º - *Classifica-se a infração administrativa ao Direito do Consumidor em:*

I – leve, quando não há quaisquer das circunstâncias enumeradas no art. 4º;

1º - Havendo uma das circunstâncias atenuantes mencionadas no art. 5º, classificar-se-á a infração administrativa um nível abaixo do que seria aplicável caso a mesma não existisse.

Entendo, no que se refere ao valor da multa imposta R\$ 167.591,69 (cento e sessenta e sete mil, quinhentos e noventa e um reais e sessenta e nove centavos) que a mesma não se reveste de falta de razoabilidade, sendo certo que obedeceu aos critérios objetivos estabelecidos nos artigos 56 e 57 da Lei nº 8.078/90.

Registre-se que nesse ponto, a intervenção do Poder Judiciário é apenas para evitar o excesso, ou seja, a falta de proporcionalidade. Não pode o juiz se substituir ao administrador para fixar a multa que lhe pareça mais adequada. Pode apenas reduzir, somente em casos excepcionais, de desproporcionalidade flagrante, em que são fixadas penalizações absolutamente exorbitantes, o que não é o caso dos autos.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL OPOSTOS POR BV FINANCEIRA, CRÉDITO, INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO CONTRA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM RAZÃO DE EXECUÇÃO FISCAL QUE LHE AJUIZOU O ESTADO

PARA COBRANÇA DE MULTA DO PROCON. PRETENDE, TAMBÉM, A EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL. ALEGA NÃO TER OCORRIDO FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, BEM COMO TER SIDO APLICADA MULTA EM EXCESSO, SEM OBSERVÂNCIA DOS PARÂMETROS LEGAIS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA, COM FUNDAMENTO NA AUSÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO, BEM COMO NO ACERTO QUANTO À APLICAÇÃO DE MULTA. RECURSO ALEGANDO AS MESMAS RAZÕES DOS EMBARGOS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO E MOTIVAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO NÃO VERIFICADAS. NULIDADE AFASTADA. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO APELO. Na origem, a ora apelante opôs Embargos à Execução, diante da execução fiscal que lhe é movida tendo em vista multa aplicada pelo PROCON por infração à legislação consumerista, tendo por título a CDA nº 2015/004.232-I, no valor original de R\$ 25.604,03. A CDA foi lastreada em fatos que demonstraram desrespeito aos direitos do consumidor. Segundo apurado pelo PROCON, inobstante a consumidora ter quitado o contrato de empréstimo celebrado junto a executada, ainda assim continuou recebendo cobranças quanto ao contrato, diretamente descontado em folha salarial. Mesmo após contato com a Apelante dando ciência do ocorrido as cobranças não foram interrompidas, razão pela qual a consumidora não teve alternativa senão procurar o PROCON. Após o regular trâmite do Processo Administrativo, foi aplicada multa administrativa por infração ao artigo 42, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor. Embargos opostos pela BV FINANCEIRA, alegando (i) nulidade do processo administrativo e (ii) desproporcionalidade no valor da multa aplicada. Embargante que não logrou desconstituir a legalidade do processo administrativo, tampouco comprovou a desproporcionalidade da multa aplicada. Sentença de improcedência dos Embargos. Inconformismo da BV FINANCEIRA. Apelação que não merece amparo. Frise-se que o PROCON/RJ, ao fixar a multa, o fez de acordo com o poder de polícia que é dotado e em absoluto respeito ao princípio da legalidade, pois obedeceu ao disposto nos arts. 24 e 28 do Decreto 2.181/97, bem como o limite previsto no art. 57 da Lei 8.078/90. Gradação da multa que deve atender à satisfação

do caráter socioeducativo aplicado à empresa, para que tais atos lesivos não mais se repitam. Quanto ao valor, a multa possui caráter punitivo e educativo, devendo ser apta a desestimular a condução de práticas ilegais perpetradas pelo fornecedor. Assim, o valor atualizado da dívida se encontra compatível com o porte econômico da embargante. Multa aplicada dentro do limite estabelecido no artigo 57 da Lei 8078/90, mostrando-se razoável em se considerando a gravidade da infração e a vantagem econômica auferida, além da proporcionalidade e razoabilidade. Precedentes do TJ/RJ. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO APELO. 0288757-22.2016.8.19.0001 – APELAÇÃO - Des(a). JUAREZ FERNANDES FOLHES - Julgamento: 18/12/2018 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL

Ação Anulatória ao escopo de ver declarado nulo o auto de infração oriundo do Processo Administrativo lavrado pelo Procon, de modo a tornar insubsistente a multa aplicada em desfavor da autora, decorrente de reclamação formalizada por consumidor. Sentença de improcedência. Apelação. Caracterizada a transgressão a regras estabelecidas pela Lei no 8.078/90, tem o PROCON legitimidade para imposição das correspondentes sanções administrativas previstas no CDC. Entendimento pacificado no Egrégio STJ. De outro modo, não prospera o pleito de nulidade do procedimento, por isso que, da singela análise do processo administrativo, nota-se que a atuada comparecera à audiência realizada aos 13.10.2008; apresentara defesa aos 18.10.2010 e recurso administrativo aos 29.11.2010, exatamente em face da decisão administrativa ora impugnada, que se apresenta fundamentada, com multa LEVE, com lastro no art. 18, I do Decreto Federal no 2.181/97, no valor de 22.136,2773 UFIR, por infração dos arts. 4o, III; 7a, caput, c/c 51, IV, todos do Código de Defesa do Consumidor, c/c art. 187, e 1422 do CC/02 -- respeitados, assim, os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, tanto mais que à míngua prejuízo qualquer à defesa. Apurada, pelo PROCON, através de processo administrativo regular, a prática de ato atentatório a boa-fé objetiva, de modo a ferir o dever de transparência, lealdade e confiança, legítima a imposição da penalidade de multa prevista no art. 56, I do

CDC, fixada, aliás, em montante razoável e proporcional, como previsto em seu art. 57. Precedentes desta Corte de Justiça. Recurso não provido. (0031306-86.2017.8.19.0001 – APELAÇÃO Des(a). MAURÍCIO CALDAS LOPES - Julgamento: 24/01/2018 - DÉCIMA OITAVA CÂMARA CÍVEL)

Por tais razões e fundamentos, VOTO no sentido de conhecer e negar provimento ao recurso para manter a sentença em sua integralidade. Dexio de majorar os honorários advocatícios, uma vez que já fixados no patamar máximo, nos termos do art. 85, § 11 DO CPC.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital

**DES. ISABELA PESSANHA CHAGAS
RELATORA**

(p)