

## DECISÃO DE 2ª INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

**Recurso - Autos de Infração nº: 011-17, 037/17, 050/17**

**Fornecedor:** CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (0121) CNPJ 00.360.305/0121-10

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO PROCON. FISCALIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS 2017. 2ª FASE. INFRAESTRUTURA E TEMPO DE ATENDIMENTO. LEI MUNICIPAL 2.247/99. TEMPO MÁXIMO DE ESPERA 15 MINUTOS. INFRATOR REINCIDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA DEVIDA. PENA BASE. CONDIÇÃO ECONÔMICA DO INFRATOR. PRESENÇA DE ATENUANTE. MULTA REDUZIDA. 1. Não há nulidade ou falta de fundamentação em decisão que, ainda que sucinta, atenda os requisitos do art. 46 do Decreto 2.181/97. 2. Aplicação de penalidade de multa pelo Procon deve ter um encargo que seja relevante, para que desestimule o infrator de cometer novas infrações. 3. A condição econômica do infrator é fator preponderante e legalmente obrigatório (art. 57, CDC) para fins de fixação do valor da multa. 4. É devido ao infrator, que adota providências imediatas para cessar a prática infrativa ou minimizar seus efeitos, o reconhecimento da atenuante do inciso III do art. 25 do Decreto 2.181/97. Decisão de 1ª instância parcialmente reformada. Súmula: Preliminar de nulidade rejeitada. No mérito, dado parcial provimento ao recurso para fins de redução do valor da multa.

Vistos etc.,

Trata-se de recurso administrativo, contra penalidade de multa aplicada pelo PROCON, em ação de fiscalização das agências bancárias que verificou o descumprimento da Lei Municipal nº 2.247/99, que trata do tempo máximo de 15 minutos para o atendimento do cliente na fila do banco.

Conforme auto de **fl. 02-04** (AI 011/17), o fornecedor incorreu em infração no momento da fiscalização, sendo penalizado com multa, em decisão de 1ª instância às **fl. 25-28**.

Alega o recorrente preliminar de nulidade da decisão por falta de motivação, e falta de apreciação dos argumentos da defesa.

No mérito, sustenta que o tempo excedido foi ínfimo e que não justifica a pesada penalidade, que não atendeu ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

Que a agência atuada atende as cidades vizinhas e não apenas Itajubá e que a ação se deu em período de intensa movimentação bancária, por conta de um afluxo extraordinário e imprevisto, pelo motivo do calendário de pagamentos das contas inativas de FGTS e pagamento do PIS.

E que esse fato se caracterizaria como caso fortuito e de força maior, por tratar-se de situação imprevista e inevitável.

Pugnou ao final pela nulidade da decisão, e no mérito, pela insubsistência da infração e, alternativamente, a redução do valor da multa.

Próprio e tempestivo (fl. 44) recebo o recurso.

### **Preliminar de nulidade da decisão por falta de motivação**

A alegação de falta de motivação e de que a decisão não foi fundamentada por não apreciar os argumentos da defesa não procede.

A decisão de 1ª instância contém relatório detalhado dos fatos (fl. 25-26), o enquadramento legal com a descrição das infrações (fl. 27), e a natureza e gradação da pena (fl. 27-28), além das razões de decidir (fl. 27).

Portanto, a decisão recorrida, ainda que sucinta, cumpre satisfatoriamente todas as exigências contidas no art. 46, do Decreto nº 2.181/97, que prevê:

Art. 46. A decisão administrativa conterá relatório dos fatos, o respectivo enquadramento legal e, se condenatória, a natureza e gradação da pena.

A questão é que a defesa de **fl. 05-06**, trouxe apenas argumentos evasivos sobre a autuação.

Nenhum dos argumentos da defesa trouxeram situação de excludente de responsabilidade.

Ademais, conforme certidão de **fl. 23-24**, e, mencionado na decisão às **fl. 27**, o recorrente é **reincidente** na infração a Lei Municipal nº 2.247/99.

No mais os argumentos relacionadas ao números de saque de contas inativas do FGTS, pagamento de PIS, controle interno para fins de evitar fraudes, e mais o fato da agência atender cidades do entorno, e ainda, número elevado de clientes, bem como o horário em que a agência foi fiscalizada, são elementos desinfluentes na questão e em nada afeta a obrigatoriedade de cumprimento do limite de 15 minutos para o atendimento ao cliente, nos termos do art. 2º da Lei Municipal nº 2.247/99.

Assim, rejeito a preliminar.

### **No mérito**

O fornecedor foi autuado por ato da fiscalização, conforme disposto no art. 33, inciso II do Decreto nº 2.181/97, por não cumprir a exigência da Lei Municipal nº 2.247/99, que obriga a agência a atender o cliente na fila do atendimento no tempo máximo de 15 minutos. (fl. 02-04)

Nesse ponto, não há dúvidas de que o fornecedor incorreu, no momento da autuação, em infração ao **art. 2º** da Lei Municipal nº 2.247/99, que prevê:

Art. 2º O tempo de espera para atendimento de cada cliente não poderá ser superior a 15 (quinze) minutos.

Art. 3º A inobservância das normas contidas nesta Lei constituirá prática infrativa e sujeitará o estabelecimento infrator às seguintes penalidades:

I – advertência;

II – multa;

E, quanto a isso, não trouxe a defesa e nem o recurso, qualquer elemento jurídico que pudesse afastar a infração.

A conduta infrativa existiu e foi devidamente descrita e detalhada no auto de infração às **fl. 02-04**, e na decisão de 1ª instância, às **fl. 25-28**, que foi clara ao descrever as infrações cometidas (fatos), bem como o enquadramento legal (infração a norma).

Assim, estando devidamente descrita as infrações e atendidos os requisitos dos art. 35 a 38 do Decreto 2.181/97, não há que se falar ausência de infração e nem em nulidade do auto.

Quanto aos pontos levantados pela defesa, como dito acima, não possuem o condão de afastar a infração.

A alegação de caso fortuito e força maior também não se aplica.

Todos os pontos e questões levantados pelo recorrente, quanto aos pagamentos de FGTS e PIS, foram previamente estabelecidas pela diretoria nacional e regional da CEF, inclusive com calendário próprio, e de pleno conhecimento da agência recorrente.

Portando, não se verifica nada de fortuito ou imprevisível no caso.

Essa agência detinha os dados e tinha pleno conhecimento sobre as questões relacionados a sua clientela e sobre demanda do período.

Ademais, cabe ao infrator tomar todas as providências necessárias para garantir o atendimento adequado e eficiente do consumidor, independentemente do dia ou horário da fiscalização.

Argumenta ainda o recorrente que *“A Caixa Econômica Federal possui condição diferenciada no cenário bancário brasileiro, na medida em que seu objeto social não se limita as típicas funções desempenhadas pelas demais instituições privadas.”*

Ainda que o argumento seja válido, do ponto de vista legal, o mesmo não se aplica.

Isso porque, é pacífico o entendimento de que se aplica as empresas públicas as normas de proteção ao direito do consumidor:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. PODER DE POLÍCIA. **APLICAÇÃO DE MULTA PELO PROCON À EMPRESA PÚBLICA FEDERAL. POSSIBILIDADE.** 1. **A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que o PROCON é órgão competente para aplicar multa à Caixa Econômica Federal em razão infração às normas de proteção do consumidor, pois sempre que condutas praticadas no mercado de consumo atingirem diretamente os consumidores, é legítima sua atuação na aplicação das sanções administrativas previstas em lei**, decorrentes do poder de polícia que lhe é conferido. 2. A atuação do PROCON não inviabiliza, nem exclui, a atuação do BACEN, autarquia que possui competência privativa para fiscalizar e punir as instituições bancárias quando agirem em descompasso com a Lei n.º 4.565/64, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias. 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1.148.225/AL, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES - SEGUNDA TURMA, julgado em 13/11/2012, DJe 21/11/2012)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. **APLICAÇÃO DE MULTA PELO PROCON À EMPRESA PÚBLICA FEDERAL. POSSIBILIDADE.**

1. O acórdão recorrido está em total harmonia com a **jurisprudência desta Corte no sentido de que o PROCON tem competência para aplicar multa à Caixa Econômica**

**Federal em razão de infrações às normas do Código de Defesa do Consumidor**, independente da atuação do Banco Central do Brasil.

2. Recurso especial não provido.

(REsp 1366410/AL, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/09/2013, DJe 26/09/2013)

RECURSO ESPECIAL. CONTRATO DE PENHOR. JOIAS. ROUBO. CLÁUSULA CONTRATUAL. LIMITAÇÃO DO VALOR INDENIZATÓRIO. ABUSIVIDADE. RECONHECIMENTO. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. VIOLAÇÃO.

1. A **orientação pacífica** do **Superior Tribunal de Justiça reconhece a submissão das instituições financeiras aos princípios e às regras do Código de Defesa do Consumidor**.

2. Tendo ocorrido o roubo das joias empenhadas, a Caixa Econômica Federal deve indenizar a recorrente por danos materiais.

3. A cláusula contratual que restringiu a responsabilidade da CEF a 1,5 (um inteiro e cinco décimos) vez o valor de avaliação das joias empenhadas deve ser considerada abusiva, por força do artigo 51, I, da Lei nº 8.078/1990. Precedentes do STJ.

4. Não há como conhecer da insurgência quanto à indenização por danos morais, haja vista a ausência de demonstração do dissídio jurisprudencial nos moldes legais.

5. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1227909/PR, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/09/2015, DJe 23/09/2015)

Cabe ainda esclarecer que não se trata o presente auto, de uma “*reclamação individual*”, mas sim de ato da fiscalização que tem por objeto a **proteção coletiva do consumidor**.

### **Quanto ao valor da multa**

A aplicação de penalidade de multa pelo PROCON não tem o objetivo de reparar prejuízo individual, mas sim, aplicar reprimenda de cunho pedagógico para fins de proteção coletiva dos consumidores.

Nesse sentido a graduação da multa deve levar em conta a gravidade de infração cometida, a vantagem auferida pelo infrator, bem como, a sua **condição econômica**, conforme limites estabelecidos pelo art. 57, do CDC - Lei 8.078/90:

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. [\(Redação dada pela Lei nº 8.656, de 21.5.1993\)](#)

Dessa forma a aplicação da sanção de multa deve exercer função pedagógica, e servir para desestimular a prática infrativa e prevenir reincidências.

Por essa razão a penalidade pecuniária deve ter um encargo que seja relevante, para que desestime o infrator, de cometer novas infrações.

Ainda sobre esse aspecto, como se vê, a condição econômica do infrator é fator preponderante e legalmente obrigatório (art. 57, CDC) para fins de fixação do valor da multa.

Nesse processo o recorrente foi multado em R\$ 8.500,00 (fl. 28) tendo sido considerado para medir sua condição econômica (fl. 29) a receita bruta anual de 9.000.000,00 (nove milhões de

reais), que está aquém da receita real da agência, valor inclusive não impugnado pelo recorrente.

Para fins de efeito comparativo, essa mesma agência (0121) foi multada pelo PROCON no Processo nº 008-11 em 2014, no valor de R\$ 21.111,10, em decisão definitiva, tendo sido considerado para medir sua condição econômica a receita bruta de R\$ 32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais) referente ao ano de 2013.

Portanto, apesar do valor elevado da multa, a mesma encontra-se dentro dos parâmetros legais e condiz com a conhecida e pública condição econômica do recorrente.

Nesse sentido:

EMENTA: APELAÇÃO - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO - APLICAÇÃO DE MULTA - CLÁUSULA ABUSIVA - PROCON - ATO ADMINISTRATIVO QUE GOZA DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE. 1 - Nos termos do art. 4º, caput e inciso IV do Decreto nº. 2.181/97, compete aos PROCON's funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, o que implica na possibilidade de análise de cláusulas contratuais, perquirindo possível caso de abusividade. 2 - Todo ato administrativo pode ser levado ao controle do Poder Judiciário, cabendo a este perquirir sobre a adequada exegese do direito positivo em relação ao aspecto vinculado do ato administrativo e a análise dos limites do aspecto discricionário do ato traçados pelo ordenamento. 3 - Afigura-se razoável a multa aplicada pelo Procon, em valor significativo, contra o **Banco apelante, de notória capacidade econômico-financeira, com o fito de desestimular a reincidência de infração administrativa prejudicial a seus consumidores.** (TJMG - Apelação Cível 1.0702.12.008915-7/003, Relator(a): Des.(a) Jair Varão , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 16/08/2018, publicação da súmula em 04/09/2018)

DIREITO ADMINISTRATIVO - DIREITO DO CONSUMIDOR - DIREITO PROCESSUAL CIVIL - APELAÇÃO - NULIDADE DA SENTENÇA - INOCORRÊNCIA - PRELIMINAR REJEITADA - AÇÃO ANULATÓRIA - MULTA ADMINISTRATIVA - **PROCON MUNICIPAL** - PUBLICIDADE ENGANOSA - CAPACIDADE DE INDUZIMENTO DE CONSUMIDORES A ERRO - VIOLAÇÃO DE NORMA CONSUMEIRISTA - **DEFINIÇÃO DO VALOR DA MULTA - MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO** - REDUÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO - NÃO CABIMENTO - RECURSO DESPROVIDO. - Constatado que a publicidade veiculada por empresa é capaz de induzir consumidores a erro, em flagrante afronta às normas consumeristas, conclui-se pela necessidade de manutenção da multa administrativa fixada pelo PROCON Municipal, como forma de desestimular a recorrente prática infrativa. - Se a lei não estabelece um valor fixo de multa para determinada infração, mas apenas traça o limite máximo e mínimo, e define os parâmetros que deverão ser considerados pela autoridade administrativa competente para a sua graduação, **é descabida a redução do montante fixado pelo Poder Judiciário, sob pena de interferência no campo da discricionariedade do administrador e de violação do princípio constitucional da separação dos Poderes.** (TJMG - Apelação Cível 1.0702.12.018496-6/004, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/07/2014, publicação da súmula em 11/07/2014)

Dessa forma, cálculo da dosimetria da multa aposto às **fl. 27-28** está correto e dentro dos parâmetros legais contidos no art. 3º, § 1º e 2º da Lei Municipal nº 2.247/99, no art. 57 do CDC, e nos art. 24 a 28, do Decreto nº 2.181/97.

## **Ressalva de entendimento – Reconhecimento de Atenuante**

Apesar de considerar o cálculo da dosimetria correto, faço uma ressalva de cunho excepcional, considerando as particularidade desse processo.

Pelo que consta dos autos, o infrator foi fiscalizado pelo PROCON em três visitas, sendo autuado em apenas uma delas, na data de 28/06/17 (Auto 011-17 – fl. 02-04), com o tempo medido de 18 minutos, ultrapassado portanto 3 minutos do tempo máximo permitido.

Nas visitas posteriores, no dia 06/07/17 (Auto 037-17 – Apenso), e no dia 21/07/17 (Auto 050-17 – Apenso), os tempos registrados foram de 11 e 6 minutos, respectivamente, e não houveram autuação.

Ou seja, depois da 1ª autuação, e dada a proximidade das medições, o infrator realmente adotou de imediato as medidas pertinentes para atender ao disposto na Lei Municipal nº 2.247/99.

Nesse sentido, o infrator tem direito a atenuante prevista no art. 25, III do Decreto nº 2.181/97:

Art. 25. Consideram-se circunstâncias **atenuantes**:

I - a ação do infrator não ter sido fundamental para a consecução do fato;

II - ser o infrator primário;

III - ter o infrator **adotado as providências pertinentes** para minimizar ou de imediato reparar os efeitos do ato lesivo.

Considerando essas duas peculiaridades, acolho o recurso apenas para considerar a incidência da atenuante e reduzir a multa imposta, na razão de 2/6, nos termos do art. 66, da Resolução PGJ nº 11/2011.

Assim, com fundamento nessas razões, rejeito a preliminar e, no mérito, **dou provimento parcial ao recurso**, para fins de reconhecer a atenuante do art. 25, III do Decreto nº 2.181/97, e reduzir o valor da multa para o valor de **R\$ 5.666,67**, (cinco mil seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos), mantendo-se as demais disposições da decisão de 1ª instância.

Retornem os autos a 1ª instância. Intime-se. Publique-se. Arquive-se

Itajubá-MG, 11 de outubro de 2018.

Israel Gustavo Guimarães dos Santos  
Secretário Municipal de Governo  
2ª Instância Administrativa Procon  
(Lei Complementar Mun. 9/2001, art. 16)