



**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

---

PROCESSO: 1045674-66.2021.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 1045674-66.2021.4.01.3400  
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)  
POLO ATIVO: CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF  
REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: ELIZABETH PEREIRA DE OLIVEIRA - DF17348-A e RUAMA ARAUJO DE SOUSA - DF62985-A  
POLO PASSIVO: DISTRITO FEDERAL  
RELATOR(A): CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

---



**Justiça Federal**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

APELAÇÃO CÍVEL (198) 1045674-66.2021.4.01.3400 - [Multas e demais Sanções]  
Nº na Origem 1045674-66.2021.4.01.3400  
Órgão Colegiado: 5ª Turma  
Distribuição: Gab. 14 - DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO  
Relator: Desembargador Federal CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

---

**RELATÓRIO**

O Exmº Sr. Desembargador Federal **Carlos Augusto Pires Brandão** (Relator):

Trata-se de apelação interposta pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF) contra sentença proferida no bojo de ação proposta pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL em desfavor do DISTRITO FEDERAL, que julgou improcedentes os pedidos iniciais formulados, em que se objetivava a anulação ou redução de multa imposta devido à violação ao tempo máximo de espera para que o consumidor seja atendido em instituições bancária.

No caso, a CEF foi condenada na obrigação de pagamento de multa no valor de R\$ 151.200,00 (cento e cinquenta e um mil e duzentos reais), conforme aduziu a parte autora em sua inicial:

A multa em questão diz respeito à fiscalização realizada no dia 05 de junho de 2013, às 12h35, pela Fiscal Laila Rúbia Alves de Araújo, matrícula 224220-6, na qual supostamente constatou que a Sra. Leide Maria Rosa, CPF 887.087.641-15 e a Sra. Josefa Diniz dos Santos, CPF 658.717.661-53 procuravam atendimento na agência localizada no Shopping Top Mall, por meio da senha de atendimento nº VEC 112, às 11h39 e FGC 009, às 11h32, respectivamente, tendo sido ultrapassado o tempo máximo de espera para atendimento.

O processo administrativo foi instaurado sob o número nº 881/2013 e, após recurso administrativo interposto pela CAIXA, a multa foi mantida no montante de R\$ 151.200,00 (cento e cinquenta e um mil e duzentos reais), valor totalmente descabido e desproporcional.

Na oportunidade, o juízo de origem manteve o valor da multa aplicada diante de evidências de reiteração da conduta por parte da Caixa Econômica Federal.

A CEF sustenta que (a) o tempo de espera em fila está diretamente relacionado com o funcionamento dos bancos e, por consequência, com a atividade bancária típica, razão pela qual deve ser regulado exclusivamente pela União; (b) não há como revelar antijurídica uma conduta onde o atendimento bancário necessariamente demanda maior tempo para sua conclusão; (c) a autuação não é razoável, e eventual punição pela ocorrência fere o princípio da razoabilidade.

Contrarrazões apresentadas.

É o relatório.



**Justiça Federal**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

APELAÇÃO CÍVEL (198) 1045674-66.2021.4.01.3400 - [Multas e demais Sanções]

Nº do processo na origem: 1045674-66.2021.4.01.3400

Órgão Colegiado::5ª Turma

Distribuição: Gab. 14 - DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

Relator: Desembargador Federal CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

**VOTO**

O Exmº Sr. Desembargador Federal **Carlos Augusto Pires Brandão** (Relator):

Conforme visto do relatório, trata-se de ação proposta pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL em desfavor do DISTRITO FEDERAL para afastar a cominação da multa atribuída com base na inobservância do tempo legal de atendimento dos usuários em instituição bancária.

O § 1º, do artigo 55 do Código de Defesa do Consumidor prevê que:

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”.

A norma tem por objetivo proporcionar bem-estar ao consumidor que não se verá obrigado a permanecer por um tempo indefinido em agência bancária, no mais das vezes para realizar pagamentos ou recebimentos que somente podem ser ali realizados.

A defesa dos bancos sempre ressalta que sua fiscalização está delegada ao Banco Central por determinação de legislação federal.

Entretanto, a Lei nº 4.595/64, atribui ao Banco Central do Brasil as seguintes competências:

“Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

I - Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (Vetado)

II - Executar os serviços do meio-circulante;

III - determinar o recolhimento de até cem por cento do total dos depósitos à vista e de até sessenta por cento de outros títulos contábeis das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de Letras ou Obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central do Brasil, a forma e condições por ele determinadas, podendo: (Incluído pela Lei nº 7.730, de 31.1.1989)

a) adotar percentagens diferentes em função:

1. das regiões geoeconômicas;
2. das prioridades que atribuir às aplicações;
3. da natureza das instituições financeiras;

b) determinar percentuais que não serão recolhidos, desde que tenham sido reaplicados em financiamentos à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições por ele fixadas.

IV - Receber os recolhimentos compulsórios de que trata o inciso anterior e, ainda, os depósitos voluntários à vista das instituições financeiras, nos termos do inciso III e § 2º do art. 19. (Renumerado com redação dada pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

V - Realizar operações de redesconto e empréstimos a instituições financeiras bancárias e as referidas no Art. 4º, inciso XIV, letra " b ", e no § 4º do Art. 49 desta lei; (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

VI - Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas; (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

VII - Efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei;(Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

VIII - Ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional; (Redação dada pelo Del nº 581, de 14/05/69) (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas; (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

X - Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam: (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

a) funcionar no País;

b) instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior;

c) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas;

d) praticar operações de câmbio, crédito real e venda habitual de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações Debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários;

e) ter prorrogados os prazos concedidos para funcionamento;

f) alterar seus estatutos.

g) alienar ou, por qualquer outra forma, transferir o seu controle acionário. (Incluído pelo Del nº 2.321, de 25/02/87)

XI - Estabelecer condições para a posse e para o exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional; (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

XII - Efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais; (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

XIII - Determinar que as matrizes das instituições financeiras registrem os cadastros das firmas que operam com suas agências há mais de um ano. (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

§ 1º No exercício das atribuições a que se refere o inciso IX deste artigo, com base nas normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central da República do Brasil, estudará os pedidos que lhe sejam formulados e resolverá conceder ou recusar a autorização pleiteada, podendo (Vetado) incluir as cláusulas que reputar convenientes ao interesse público.

§ 2º Observado o disposto no parágrafo anterior, as instituições financeiras estrangeiras dependem de autorização do Poder Executivo, mediante decreto, para que possam funcionar no País (Vetado)

Art. 11. Compete ainda ao Banco Central da República do Brasil;

I - Entender-se, em nome do Governo Brasileiro, com as instituições financeiras estrangeiras e internacionais;

II - Promover, como agente do Governo Federal, a colocação de empréstimos internos ou externos, podendo, também, encarregar-se dos respectivos serviços;

III - Atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos Direitos Especiais de Saque, e separar os mercados de câmbio financeiro e comercial; (Redação dada pelo Del nº 581, de 14/05/69)

IV - Efetuar compra e venda de títulos de sociedades de economia mista e empresas do Estado;

V - Emitir títulos de responsabilidade própria, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;

VI - Regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis;

VII - Exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados e em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem;

VIII - Prover, sob controle do Conselho Monetário Nacional, os serviços de sua Secretaria.

§ 1º No exercício das atribuições a que se refere o inciso VIII do artigo 10 desta lei, o Banco Central do Brasil poderá examinar os livros e documentos das pessoas naturais ou jurídicas que detenham o controle acionário de instituição financeira, ficando essas pessoas sujeitas ao disposto no artigo 44, § 8º, desta lei. (Incluído pelo Del nº 2.321, de 25/02/87)

§ 2º O Banco Central da República do Brasil instalará delegacias, com autorização do Conselho Monetário Nacional, nas diferentes regiões geo-econômicas do País, tendo em vista a descentralização administrativa para distribuição e recolhimento da moeda e o cumprimento das decisões adotadas pelo mesmo Conselho ou prescritas em lei. (Renumerado pelo Del nº 2.321, de 25/02/87)

Art. 12. O Banco Central da República do Brasil operará exclusivamente com instituições financeiras públicas e privadas, vedadas operações bancárias de qualquer natureza com outras pessoas de direito público ou privado, salvo as expressamente autorizadas por lei."

Quando a lei defere a responsabilidade pela fiscalização, logicamente está tratando das operações que serão realizadas.

Contudo, a forma de disponibilização do serviço ao público, não é objeto de disciplina pela lei federal.

Não há invasão de competência quando os municípios ou estados editam leis disciplinando a forma e estipulando prazos para o atendimento ao público, o que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu como possível. Confira-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DEFINIÇÃO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILAS DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL PROCLAMADA PELO PLENÁRIO DO STF. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO PROFERIDO NA ORIGEM POSTERIOR A 03.5.2007.

No julgamento do RE 610.221-RG/SC, o Plenário do Supremo Tribunal Federal proclamou a existência de repercussão geral da questão relativa à competência dos municípios para legislar sobre o tempo máximo de espera em filas de instituições bancárias. Decisão de mérito transitada em julgado em 28.10.2010. Acórdão do Tribunal de origem publicado após 03.5.2007, data da publicação da Emenda Regimental 21/2007, que alterou o RISTF para adequá-lo à sistemática da repercussão geral (Lei 11.418/2006). Agravo regimental conhecido e não provido.

(AI 746511 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 05/06/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 18-06-2012 PUBLIC 19-06-2012)

É pacífico que o PROCON está legitimado ao exercício da fiscalização do cumprimento de legislação municipal, estadual ou federal que trate de infrações às relações de consumo por instituições financeiras, observada a limitação imposta pelo âmbito de atuação do Banco Central do Brasil.

Em termos específicos, a Lei Distrital n. 2.529/00 traz previsão razoável quanto ao tempo de espera do público para a prestação de serviço bancária, com finalidade de assegurar tratamento digno ao consumidor ao determinar que a instituição financeira proceda ao atendimento dos usuários no prazo máximo de 30 (trinta) minutos.

Não merece reparos, portanto, a sentença que julgou improcedente o pleito inicial, mantendo a multa administrativa cominada pelo PROCON/DF, que condenou a CEF ao efetivo atendimento dos consumidores no prazo máximo de espera determinado em Lei Distrital, ressalvados motivos de caso fortuito ou força maior devidamente comprovados.

Em relação à cominação de multa diária em caso de descumprimento, ressalto que a aplicação de multa diária em desfavor da Caixa Econômica Federal só deve ocorrer na hipótese de comprovada recalcitrância do ente público no cumprimento do comando relativo à implantação ou restabelecimento de serviço bancário em observância ao tempo máximo de espera para atendimento.

Conforme se extrai dos autos, de acordo com atos fiscalizatórios promovidos nos anos de 2013 e 2014, foram constatadas diversas irregularidades relacionadas a inobservância do prazo

máximo de atendimento, o que remonta à reiteração da conduta e justifica a fixação do montante, como bem consignou a sentença recorrida:

O Parecer n. 936/2014 enfatiza que, dos atos fiscalizatórios promovidos nos anos de 2013 e 2014 em face da Caixa (*vide* fl. 12 do ID 738269974, evento 20), foram constatadas várias irregularidades (reiteração da conduta) relacionadas a não observância do prazo máximo de atendimento, o que também justifica a fixação do montante.

O valor da condenação em virtude da inobservância do limite máximo de espera estabelecido pela Lei Distrital n. 2529/00 e a violação das normas do direito do consumidor pela Caixa Econômica Federal deve ser aferido com base nos preceitos da razoabilidade, proporcionalidade, pelo grau de culpa do ofensor, pela condição socioeconômica do ofensor, as circunstâncias do caso concreto, a amplitude do seu alcance, a importância do serviço prestado. Diante das razões apresentadas, considero razoável e proporcional a manutenção da multa no valor inicialmente fixado administrativamente, ora mantido pelo juízo de origem, em R\$ 151.200,00 (cento e cinquenta e um mil e duzentos reais).

No caso, mantida a sentença recorrida, majoro os honorários advocatícios, fixando-os em 12% (doze por cento) sobre o valor da causa.

Ante o exposto, nego provimento à apelação da Caixa Econômica Federal, a fim de manter a aplicação de multa coercitiva na espécie, nos termos da presente fundamentação.

É como voto.



**Justiça Federal  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

APELAÇÃO CÍVEL (198) 1045674-66.2021.4.01.3400

Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

APELANTE: CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF

Advogados do(a) APELANTE: ELIZABETH PEREIRA DE OLIVEIRA - DF17348-A, RUAMA ARAUJO DE SOUSA - DF62985-A

APELADO: DISTRITO FEDERAL

**EMENTA**

CONSUMIDOR. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TEMPO DE ESPERA EM FILA DE BANCO. LEI DISTRITAL. CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO BANCO

CENTRAL. APLICAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. MULTA. OCORRÊNCIA DE DANO. MANUTENÇÃO DO VALOR DA MULTA DE ACORDO COM AS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO.

1. Trata-se de ação proposta pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL em desfavor do DISTRITO FEDERAL para afastar a cominação da multa atribuída com base na inobservância do tempo legal de atendimento dos usuários em instituição bancária.
2. O Distrito Federal – DF editou a Lei n.º 2.529/00, fixando tempo máximo de espera para atendimento de usuários em agências bancárias, estabelecendo multa para o caso de descumprimento das regras.
3. A legislação distrital está respaldada pelo artigo 30 da Constituição Federal, que deferiu aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber. Precedentes desta Corte e do STF.
4. Não merece reparos a sentença que julgou parcialmente procedente o pedido para condenar a CEF ao efetivo atendimento dos consumidores no prazo máximo de espera de 30 (trinta) minutos, ressalvados motivos de caso fortuito ou força maior devidamente comprovados.
5. Em relação à cominação de multa diária em caso de descumprimento, entendo cabível a aplicação de multa diária em desfavor da Caixa Econômica Federal, diante de comprovada recalcitrância do ente público no cumprimento do comando relativo à implantação ou restabelecimento de serviço bancário em observância ao tempo máximo de espera para atendimento.
6. O valor da condenação em virtude da inobservância do limite máximo de espera estabelecido pela Lei Distrital n. 2529/00 e a violação das normas do direito do consumidor pela Caixa Econômica Federal deve ser aferido com base nos preceitos da razoabilidade, proporcionalidade, pelo grau de culpa do ofensor, pela condição socioeconômica do ofensor, as circunstâncias do caso concreto, a amplitude do seu alcance, a importância do serviço prestado. Diante das razões apresentadas, considero razoável e proporcional a manutenção da multa no valor inicialmente fixado administrativamente, ora mantido pelo juízo de origem, em R\$ 151.200,00 (cento e cinquenta e um mil e duzentos reais).
7. No caso, mantida a sentença recorrida, os honorários advocatícios devem ser majorados e arbitrados em 12% (doze por cento) sobre o valor da causa.
8. Apelação da CEF desprovida, a fim de manter a aplicação de multa coercitiva na espécie.

### **ACÓRDÃO**

Decide a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do voto do relator.

Brasília - DF, data do julgamento (conforme certidão).

**CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO**  
Desembargador Federal - Relator

Assinado eletronicamente por: **CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO**

**04/05/2023 18:09:07**

<https://pje2g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



23050413304121500000

IMPRIMIR

GERAR PDF