



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA
TERCEIRA CÂMARA ESPECIALIZADA CÍVEL
GABINETE – DES. JOÃO BATISTA BARBOSA

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0842714-56.2023.8.15.2001

ORIGEM: 1ª Vara de Executivos Fiscais

RELATOR: Des. João Batista Barbosa

APELANTE: Banco -----

ADVOGADA: Suellen Poncell do Nascimento Duarte (OAB/PE
28.490)

APELADO: Município de João Pessoa

PROCURADOR: Aderaldo Cavalcanti da Silva Júnior

DIREITO ADMINISTRATIVO. Apelação cível. Embargos à execução fiscal. Improcedência. Desconstituição de multa imposta pelo Procon Municipal. Vício em procedimento administrativo. Demonstração. Ausência de motivação e gradação da penalidade imposta. Generalidade. Desrespeito ao art. 57 do CDC. Não fixação da pena-base. Falha na indicação precisa das circunstâncias que justificariam sua fixação em montante superior ao mínimo legal. Reforma da sentença. Nulidade da decisão com declaração da inexigibilidade da multa. **Apelo conhecido e provido.**

1. Cumpre destacar que o PROCON possui legitimidade para aplicar multa administrativa quando houver infração do Código de Defesa do Consumidor, cabendo à Administração Pública (lato sensu) fiscalizar – e, em certa medida, controlar – as atividades dos fornecedores de produtos e serviços, a fim de resguardar os interesses do hipossuficiente econômico, “ex vi” dos arts. 56 e 57 do CDC.



2. A respeito da aplicação de penalidade em razão de inobservância de normas consumeristas, o CDC impõe sua graduação “de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor”, em montante mínimo de 200 UFIR’s.
3. Conforme observado, a multa foi arbitrada na ordem de R\$ 80.000,00, em Agosto/2019.
4. Nesse contexto, vê-se que a decisão administrativa falhou ao deixar de indicar, com precisão, as circunstâncias que justificariam sua fixação em montante superior ao mínimo legal, segundo os critérios do art. 57 do CDC, considerando, de maneira abstrata, o número de consumidores atingidos e o porte financeiro do fornecedor, sendo contraditório ao reconhecer que o apelante não seria reincidente na prática infracional.
5. Consta-se, assim, que a decisão administrativa aplicou penalidades sem o devido detalhamento dos critérios de graduação da pena, não fazendo a fixação da pena-base e realizando mera indicação dos dispositivos do Decreto nº 2.181/97, restando nula, portanto, a decisão administrativa e a multa por ela aplicada.
6. Apelo conhecido e provido.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima identificadas.

ACORDA a Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, à unanimidade, **em dar provimento ao apelo**, nos termos do relatório e voto que integram o presente julgado.

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo **Banco -----**, desafiando sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara de Executivos Fiscais, que julgou



improcedentes os embargos à execução fiscal ajuizado em desfavor do **Município de João Pessoa**, nos seguintes termos (Id. 29389770):

ANTE O EXPOSTO, e, ademais o que dos autos consta e princípios gerais de direito atinente à espécie **JULGO IMPROCEDENTES OS PRESENTES EMBARGOS**, o que faço arrimado no art. 487, I, do CPC, para dar normal prosseguimento à execução fiscal respectiva.

Custas na forma da lei.

Com fundamento no art. 85, § 3º, I, do CPC, condeno o embargante em honorários advocatícios, à base de 10% sobre o valor atualizado da causa.

O Juízo “a quo” considerou que não houve irregularidade no processo administrativo, bem assim que a atuação do Judiciário se restringe ao controle da legalidade do ato administrativo, e a quantificação da pena atendeu aos critérios da Lei, não merece prosperar a pretendida anulação do ato administrativo hostilizado (Id. 29389770).

Nas razões do apelo, o banco promovido alegou que houve vício na motivação do ato, visto que não foi juntada comprovação da suposta infração.

Noutro aspecto, buscou a desconstituição da penalidade imposta, reputada em valor exorbitante, com violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (Id. 29389775).

Contrarrazões apresentadas (Id. 29389781)

Desnecessidade de remessa dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça, porquanto ausente interesse público primário a recomendar a intervenção obrigatória do Ministério Público, nos termos dos arts. 178 e 179 do CPC, ficando assegurada sustentação oral, caso seja de seu interesse.

É o relatório.

VOTO - Des. João Batista Barbosa - Relator

Presentes os pressupostos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade, conheço da apelação interposta.



O banco apelante, através dos embargos à execução, objetiva a intervenção do Poder Judiciário para aferir a legalidade da penalidade administrativa imposta através do procedimento tombado sob nº 3007276-63.2014.815.2001, decorrente do Auto de Infração 000379 (ID. 27771869).

Quanto à alegação de vícios na condução do procedimento administrativo de onde se originou a dívida, cumpre destacar que o PROCON possui legitimidade para aplicar multa administrativa quando houver infração do Código de Defesa do Consumidor, conforme orientam o STJ e os precedentes desta Corte de Justiça:

CONSUMIDOR. ADMINISTRATIVO. MULTA APLICADA PELO PROCON. REQUISITOS PARA APLICAÇÃO DA MULTA. SÚMULA 7/STJ.

1. A sanção administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor é legitimada pelo poder de polícia (atividade administrativa de ordenação) **que o Procon detém para cominar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990.**

2. A proporcionalidade do valor da referida multa administrativa foi graduada com base no contingenciamento substancial (na gravidade da infração, na eventual vantagem auferida e na condição econômica do fornecedor), de sorte que sua revisão implicaria reexame do conjunto fático-probatório dos autos, atraindo a incidência da Súmula 7/STJ. Agravo regimental improvido.

(STJ, AgRg no AREsp 386.714/ES, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2013, DJe 02/12/2013).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON DE CAMPINA GRANDE. PRÁTICA ABUSIVA PRATICADA CONTRA CONSUMIDOR. PROCESSO ADMINISTRATIVO. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. APLICAÇÃO DE MULTA. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. NATUREZA INIBITÓRIA DA PENALIDADE. VALOR ARBITRADO COM RAZOABILIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO.

O PROCON do Município de Campina Grande, na condição de Órgão de Proteção ao Consumidor, detém competência para a imposição de sanções administrativas, inclusive multa, quando verificada a ocorrência de infrações às normas de proteção ao consumidor.

[...]

(0804571-86.2020.8.15.0001, Rel. Des. Maria das Graças Morais Guedes, APELAÇÃO CÍVEL, 3ª Câmara Cível, juntado em 13/12/2022)

Ora, às autoridades administrativas incumbe infligir a pena de multa aos transgressores das leis consumeristas, direito (dever) que consiste em verdadeira expressão do poder de polícia estatal.

Desse modo, à Administração Pública (lato sensu) é dado fiscalizar – e, em certa medida, controlar – as atividades dos fornecedores de produtos e serviços, a fim de resguardar os interesses do hipossuficiente econômico, “ex vi” dos arts. 56 e 57 do CDC.



Seguindo o princípio da legalidade (art. 37, caput, CF/88) que orienta a atividade administrativa, os atos administrativos devem seguir a legislação de regência, sob pena de nulidade.

Diante da presunção de legalidade, legitimidade e veracidade de que gozam os atos administrativos, compreende-se que sua desconstituição somente é possível com a existência de prova robusta de ilegalidade, conforme pontua a jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. REGISTRO GERAL DA ATIVIDADE PESQUEIRA. AUSÊNCIA. AUTO DE INFRAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFRONTO COM O ENTENDIMENTO DO STJ.

[...]

VII - A presunção de legalidade dos atos administrativos determina que os atos praticados pela administração pública são presumidamente verdadeiros e emitidos em conformidade com a lei, o que, claramente, não pode ser desconstituído diante de um entendimento posterior da Administração Pública.

(AgInt no AREsp n. 2.109.050/SC, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 14/8/2023, DJe de 16/8/2023)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO. PRELIMINAR. REJEIÇÃO. MÉRITO, PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E DA MULTA IMPOSTA. AUSÊNCIA DE PROVAS CAPAZES DE REFUTAR A VALIDADE DO ATO IMPUGNADO. VALOR DA MULTA. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. ACERTO DA SENTENÇA. MANUTENÇÃO. DESPROVIMENTO.

[...]

- Diante da presunção de legalidade, legitimidade e veracidade de que gozam os atos administrativos, compreende-se que sua desconstituição somente é possível com a existência de prova robusta de ilegalidade, conforme pontua a jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte de Justiça.

- **No caso dos autos, em que se busca desconstituir ato administrativo sancionador, derivado do poder de polícia da Administração, a jurisprudência é pacífica no sentido de que ao Poder Judiciário compete a análise dos aspectos formais do procedimento, não podendo adentrar na esfera do mérito administrativo, sob pena de indevida violação ao princípio da separação dos poderes. Dessa forma, não compete à jurisdição analisar o acerto da decisão administrativa, mas se foram respeitadas as garantias constitucionais, no que diz respeito ao devido processo legal.**

- Além disso, observa-se que as decisões administrativas estão devidamente fundamentadas e analisaram corretamente o caso posto. Nesse contexto, verifica-se a ausência de provas de vícios no procedimento administrativo, a ensejar a nulidade do ato administrativo impugnado.

[...]

(0058371-57.2012.8.15.2001, Rel. Des. Marcos William de Oliveira (aposentado), APELAÇÃO CÍVEL, 3ª Câmara Cível, juntado em 11/11/2022)

No caso dos autos, em que se busca desconstituir ato administrativo sancionador, derivado do poder de polícia da Administração, a jurisprudência é pacífica no



sentido de que **ao Poder Judiciário compete a análise dos aspectos formais do procedimento, não podendo adentrar na esfera do mérito administrativo**, sob pena de indevida violação ao princípio da separação dos poderes.

Dessa forma, **não compete à jurisdição analisar o acerto da decisão administrativa**, mas se foram respeitadas as garantias do apelante no que diz respeito ao devido processo legal e à proporcionalidade da sanção imposta.

Assim tem decidido o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONTROVÉRSIA DECIDIDA COM BASE NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. SÚMULA 279/STF. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL.

[...]

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que o exame de legalidade e abusividade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não implica violação ao princípio da separação dos Poderes, porquanto não se trata, nessas hipóteses, de análise das circunstâncias que circunscrevem ao mérito administrativo. Precedentes

[...]

(ARE 1209757 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 02-09-2019 PUBLIC 03-09-2019)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DESTITUIÇÃO DO CARGO EM COMISSÃO. REVISÃO DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXAME DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E DA LEGALIDADE DO ATO. IMPOSSIBILIDADE DE INCURSÃO NO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO NÃO PROVIDO.

[...]

10. O STJ entende que tendo sido observado o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal não há que se falar em revisão da decisão administrativa pelo Poder Judiciário, pois importaria adentrar ao mérito administrativo, o que é vedado no controle jurisdicional das decisões proferidas no âmbito de Processo Administrativo Disciplinar. No caso dos autos, não se verifica violação ao devido processo legal, pois o Processo Administrativo seguiu seus trâmites regulares, com indiciamento do acusado, apresentação de defesas, oitiva de testemunhas, interrogatórios e alegações finais. Nesse sentido: AgInt no RMS 49.015/PR, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe de 17.12.2021; e AgInt no REsp 1.888.486/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 18.12.2020.

[...]

(AgInt nos EDcl no MS n. 29.028/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 20/6/2023, DJe de 27/6/2023.)

Consultando os autos, vê-se que a penalidade imposta pelo Procon decorre de procedimento administrativo que observou o contraditório e o devido processo legal, tendo sido possibilitado o exercício amplo de seu direito de defesa.



Contudo, a respeito da multa, o CDC impõe sua graduação “de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor”, em montante mínimo de 200 UFIR’s, como se vê:

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)

Regulamentando a matéria, tem-se o Decreto nº 2.181/97, “in verbis”:

Art. 24. Para a imposição da pena e sua graduação, serão considerados:

- I - as circunstâncias atenuantes e agravantes;
- II - os antecedentes do infrator, nos termos do art. 28 deste Decreto.

[...]

Art. 28. Observado o disposto no art. 24 pela autoridade competente e respeitados os parâmetros estabelecidos no parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990, a pena de multa fixada considerará:

- I - a gravidade da prática infrativa;
- II - a extensão do dano causado aos consumidores;
- III - a vantagem auferida com o ato infrativo;
- IV - a condição econômica do infrator; e
- V - a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

Art. 28-A. Na fixação da pena de multa, os elementos que forem utilizados para a fixação da pena-base não poderão ser valorados novamente como circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Conforme observado, a multa foi arbitrada na ordem de R\$ 80.000,00, em agosto/2019.



Nesse contexto, vê-se que a decisão administrativa falhou ao deixar de indicar, com precisão, as circunstâncias que justificariam sua fixação em montante superior ao mínimo legal, segundo os critérios do art. 57 do CDC.

Nesse sentido são os precedentes desta Corte de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. Embargos à execução fiscal. Procedência na origem. Multa aplicada pelo PROCON Municipal. Decisão administrativa. Ausência de motivação e gradação da penalidade imposta. Generalidade. Desrespeito ao art. 57 do Código de Defesa do Consumidor e art. 46 do Decreto Federal 2.181/97. Nulidade. Manutenção da sentença. Desprovemento.

1. No caso, percebe-se que o decisório impugnado mostrou-se genérico, pois não especificou a motivação e a gradação da penalidade que justificasse o montante arbitrado, razão pela qual o ato está eivado de nulidade.

2. Para corroborar tal afirmação, infere-se que a decisão impugnada aplicou a multa à apelante de 5.000 UFIRs, porém, em momento algum, restou claro o enquadramento legal de reclamação, se fundamentação específica e em indicação dos critérios de gradação da pena de multa imposta, não evidenciando o parâmetro normativo que justificasse o quantum sancionatório, conforme determina o art. 57 do CDC, que estabelece:

[...]

(0806298-38.2022.8.15.0251, Rel. Des. João Batista Barbosa, APELAÇÃO CÍVEL, 3ª Câmara Cível, juntado em 10/11/2023)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA. IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. MULTA DO PROCON ESTADUAL. DECISÃO ADMINISTRATIVA DESPROVIDA DE GRADAÇÃO DA MULTA IMPOSTA. GENERALIDADE. VÍCIO. NULIDADE. MODIFICAÇÃO DA SENTENÇA. PROCEDÊNCIA DA DEMANDA. PROVIMENTO DO APELO. - **Dessa forma, percebe-se que o decisório impugnado mostrou-se genérico, pois sequer analisou os argumentos de defesa da empresa e nem especificou a motivação e a gradação da penalidade que justificasse o montante arbitrado, razão pela qual o ato está eivado de nulidade.**

[...]

(0826490-48.2020.8.15.2001, Rel. Des. José Ricardo Porto, APELAÇÃO CÍVEL, 1ª Câmara Cível, juntado em 30/10/2023)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA IMPOSTA PELO PROCON MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IRRESIGNAÇÃO RECURSAL. IRRELEVÂNCIA DAS ALEGAÇÕES. SANÇÃO ADMINISTRATIVA APLICADA SEM MOTIVAÇÃO. FUNDAMENTOS GENÉRICOS. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. AUSÊNCIA DE GRADAÇÃO DA MULTA. ACERTO DA SENTENÇA RECORRIDA. DESPROVIMENTO.

A Decisão administrativa do PROCON Municipal em nenhum momento explanou os reais motivos e provas que justificassem o julgamento da subsistência da reclamação com a aplicação da multa.

Como se vê nos autos, o PROCON não analisou no processo administrativo os argumentos expendidos e não valorou as provas contidas no contrato, tampouco emitiu parecer sobre o caso, circunstância esta que viola o princípio da legalidade que deve integrar o processo administrativo.

Verifica-se, também, que a decisão administrativa não tratou da gradação da pena, infringindo, assim, as disposições dos artigos 24 e 46 do Decreto Federal n. 2.181/97.

(0806548-71.2022.8.15.0251, Rel. Juiz convocado Aluizio Bezerra Filho, APELAÇÃO CÍVEL, 2ª Câmara Cível, juntado em 15/08/2023)



APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA APLICADA PELO PROCON MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO E GRADAÇÃO DA PENA. MERA REFERÊNCIA A DISPOSITIVOS LEGAIS. NULIDADE DA DECISÃO ADMINISTRATIVA E DA MULTA. DESPROVIMENTO DO APELO.

- A aplicação da multa administrativa autorizada pelo artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor pressupõe a adequada fundamentação que justifique sua imposição e o montante em que é arbitrada.

- Ausente qualquer fundamentação nesse sentido, impõe-se a anulação da decisão administrativa e da multa por ela imposta, por falta de motivação e indicação dos critérios de gradação da pena.

(0809790-09.2020.8.15.0251, Rel. Des. Leandro dos Santos, APELAÇÃO CÍVEL, 1ª Câmara Cível, juntado em 30/11/2021)

Constata-se, assim, que a decisão administrativa aplicou penalidade sem o devido detalhamento dos critérios de graduação da pena, não fazendo a fixação da pena-base e realizando mera indicação dos dispositivos do Decreto nº 2.181/97 e do CDC, restando nula, portanto, a decisão administrativa e a multa por ela aplicada.

DISPOSITIVO

Isso posto, **VOTO** no sentido de que este órgão colegiado **DÊ PROVIMENTO AO APELO** para, reformando a sentença, **JULGAR PROCEDENTE** a ação, desconstituindo a multa imposta pelo PROCON do Estado da Paraíba no processo executivo nº 3007276-63.2014.815.2001, decorrente do Auto de Infração 2013/223348, declarando-se sua inexigibilidade.

Condeno o apelado na restituição das custas e em honorários advocatícios de 12% do proveito econômico atualizado.

Transitado em julgado, levante-se a caução ofertada pelo promovente (Id. 29388853).

É o voto.

João Pessoa/PB, datado e assinado eletronicamente.

Des. João Batista Barbosa - Relator

