



157

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO
2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0317680-5
AGRAVANTE: Banco Bradesco S/A
AGRAVADO: Estado de Pernambuco
RELATOR: Des. Francisco Bandeira de Mello

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO ORDINÁRIA. IMPUGNAÇÃO À SANÇÃO ADMINISTRATIVA IMPOSTA PELO PROCON/PE EM FACE DO DESCUMPRIMENTO DA LEI ESTADUAL Nº 12.264/2002 (DISPÕE SOBRE O ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR NOS CAIXAS DAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS). INSTAURAÇÃO, NO CASO, DE PROCESSO ADMINISTRATIVO ESPECÍFICO. EXISTÊNCIA E INDICAÇÃO DE PRECEITO NORMATIVO SANCIONADOR. MULTA APLICADA EM PATAMAR PROPORCIONAL E RAZOÁVEL. PRECEDENTES DESTES TIPO. CONTROVÉRSIA QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DA REFERIDA LEI. INOVAÇÃO EM SEDE RECURSAL. RECURSO DESPROVIDO. 1. Na espécie, o Banco agravante objetiva, em sede de antecipação de tutela, a suspensão da exigibilidade da multa administrativa que lhe foi imposta com base (dentre outras normas de defesa do consumidor) na Lei Estadual nº 12.264/2002, ante a constatação, mediante fiscalização *in loco*, de que a chancela eletrônica, destinada à emissão de senhas para o atendimento dos usuários nos caixas da agência bancária visitada, estava quebrada, prejudicando o bom andamento dos serviços. 2. Diante dos fatos subjacentes à lide – os quais foram objeto de processo administrativo específico, tendo sido assegurado o exercício do contraditório – e da legislação estadual invocada na espécie (que, no tocante à aplicação das sanções administrativas, faz expressa remissão ao Código de Defesa do Consumidor), revela-se inconsistente a tese recursal concernente à suposta inexistência de preceito sancionador da conduta praticada. 3. Do mesmo modo, não se mostra plausível a tese quanto à ausência de razoabilidade/proporcionalidade na fixação da multa em comento, cujo montante (R\$ 50.091,78) encontra-se dentro das balizas admitidas por esta Corte em casos análogos (precedentes citados), especialmente se considerados o caráter pedagógico da sanção, a gravidade da infração cometida (passível de atingir e prejudicar um contingente indefinido de usuários) e a condição econômica do fornecedor dos serviços, o qual, inclusive, questiona em Juízo diversas penalidades semelhantes, isto a denotar a sua reincidência no descumprimento da lei (em plena vigência desde 2002). 4. No que se refere à alegada inconstitucionalidade (por vício de ordem formal, em face de suposta usurpação de competência) da mencionada lei estadual, trata-se de linha de argumentação que não integra a causa de pedir da ação originária, corporificando, nesse particular, inviável inovação em sede recursal. 5. Agravo desprovido, à unanimidade dos votos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Agravo de Instrumento nº 0317680-5, acima referenciado, acordam os Desembargadores integrantes da 2ª Câmara de Direito Público deste Tribunal, à unanimidade, em negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator, que integra o acórdão.

Recife, 03 de  de 2014 (data do julgamento).

Des. Francisco Bandeira de Mello
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO
2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0317680-5
COMARCA: Recife
AGRAVANTE: Banco Bradesco S/A
AGRAVADO: Estado de Pernambuco
RELATOR: Des. Francisco Bandeira de Mello

RELATÓRIO

Trata-se de **agravo de instrumento** interposto em face de decisão proferida pelo Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, que, no âmbito da **Ação Anulatória** NPU 0055237-85.2011.8.17.0001, indeferiu o pedido de antecipação de tutela ali formulado no sentido de que fosse determinada a suspensão da exigibilidade da multa administrativa questionada nos autos.

Inconformado, o Banco agravante sustenta, em síntese: (i) que não haveria, no caso, preceito normativo sancionador da conduta imputada ao Bradesco, que teria sido punido *“pelo fato de que a chancela eletrônica para o chamamento de clientes não estava em pleno funcionamento”*; (ii) a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.264/2002 (que dispõe sobre o atendimento ao consumidor, nos caixas das agências bancárias) por tratar de matérias reservadas aos Municípios e à União; (iii) que, em outras palavras, *“lei estadual não pode estabelecer regras para o funcionamento de agências bancárias, visto que conflitante com a distribuição de competências legislativas instituída na Constituição Federal”*; (iv) que, por ocasião da fixação do valor da multa em questão (R\$ 50.091,78), não teriam sido observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Nessa direção, pede o provimento do agravo, a fim de ver reformada a decisão vergastada e deferida a antecipação dos efeitos da tutela alhures denegada.

O Estado de Pernambuco respondeu ao agravo, pugnando pela manutenção da decisão combatida (fls. 110/138).

A douta Procuradoria de Justiça opina pelo improvimento do recurso (fls. 144/150).

É o essencial a relatar.

Inclua-se em pauta, para julgamento oportuno.

Recife, 09 de junho de 2014.


Des. Francisco Bandeira de Mello
Relator



158

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO
2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0317680-5
COMARCA: Recife
AGRAVANTE: Banco Bradesco S/A
AGRAVADO: Estado de Pernambuco
RELATOR: Des. Francisco Bandeira de Mello

VOTO

Logo à partida, saliento que a controvérsia ora submetida a julgamento decorre do indeferimento pelo magistrado de piso, em juízo prefacial (não exauriente, portanto), da antecipação da tutela pretendida pelo Banco agravante nos autos originários, de sorte que a discussão alçada a este Tribunal deve ser examinada sob o prisma dos requisitos processuais dispostos no art. 273 do CPC (notadamente quanto à verossimilhança das alegações), não havendo espaço nesta sede instrumental para aprofundadas incursões no mérito da causa.

Sob essa perspectiva, ponho em relevo os aspectos que, neste caso concreto, me parecem proeminentes, principiando por destacar que a penalidade em questão, imposta com base (dentre outras normas de defesa do consumidor) no art. 2º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.264/2002, originou-se da constatação, mediante fiscalização *in loco*, de que a chancela eletrônica, destinada à emissão de senhas para o atendimento dos usuários nos caixas da agência bancária, estava quebrada, prejudicando o bom andamento dos serviços (fl. 68).

Confira-se o teor da Lei Estadual nº 12.264/2002:

“Art. 1º Todas as agências bancárias estabelecidas no Estado de Pernambuco ficam obrigadas a manter, no setor de caixas, funcionários em número compatível com o fluxo de usuários, de modo a permitir que cada um destes seja atendido em tempo razoável.

Art. 2º Considera-se tempo razoável, para os fins desta lei:

I - até 15 (quinze) minutos, em dias normais;

II - até 30 (trinta) minutos:

a - em véspera ou em dia imediatamente seguinte a feriados;

b - em data de vencimento de tributos;

c - em data de pagamento de vencimentos a servidores públicos.

Parágrafo único. Os períodos de que tratam os incisos I e II deste artigo serão delimitados pelos horários de ingresso e de saída do usuário no recinto onde estão instalados os caixas, registrados mediante chancela mecânica ou eletrônica.

Art. 3º Os bancos ou as entidades que os representam informarão ao órgão de defesa do consumidor sobre as datas referidas nas alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do inciso II do artigo anterior.

Art. 4º A análise, pelo órgão de que trata o artigo anterior, do tempo de atendimento a que se referem os incisos I e II do artigo 2º levará em consideração o suprimento normal de energia elétrica, de linha telefônica ou lógico-informática de transmissão de dados e outras condições essenciais à manutenção de serviços bancários.



159

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO
2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Art. 5º A infração ao disposto nesta lei acarretará ao estabelecimento a aplicação das sanções administrativas previstas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 6º As sanções administrativas referidas no artigo anterior serão aplicadas pela autoridade administrativa competente, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

Art. 7º O Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da sua publicação.

Art. 8º As agências bancárias referidas no artigo 1º terão o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da regulamentação desta lei, para adaptar-se às suas disposições.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário." Destaquei em negrito.

Assim, diante dos fatos subjacentes à lide – os quais foram objeto de processo administrativo específico, tendo sido assegurado o exercício do contraditório (fls. 66/76) – e da legislação estadual invocada na espécie (que, no tocante à aplicação das sanções administrativas, faz expressa remissão ao Código de Defesa do Consumidor), revela-se inconsistente a tese recursal concernente à suposta inexistência de preceito sancionador da conduta praticada.

Do mesmo modo, não me parece plausível a tese quanto à ausência de razoabilidade/proporcionalidade na fixação da multa em comento, cujo montante (R\$ 50.091,78) encontra-se dentro das balizas admitidas por esta Corte em casos análogos (cf., p. ex., AI nº 0301093-5, 3ª Câmara de Direito Público, julgamento em 03/04/2014 e AgR no AI nº 0313049-8, 2ª Câmara de Direito Público, julgamento em 26/09/2013), especialmente se considerados o caráter pedagógico da sanção, a gravidade da infração cometida (passível de atingir e prejudicar um contingente indefinido de usuários) e a condição econômica do fornecedor dos serviços¹, o qual, inclusive, questiona em Juízo diversas penalidades semelhantes, isto a denotar a sua reincidência no descumprimento da lei (em plena vigência desde 2002).

No que se refere à alegada inconstitucionalidade (por vício de ordem formal, em face de suposta usurpação de competência) da mencionada lei estadual, observo tratar-se de linha de argumentação que não integra a causa de pedir da ação originária, corporificando, nesse particular, inviável inovação em sede recursal.

¹ Confira-se, por relevante, o seguinte dispositivo do CDC: "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. 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."



160

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO
2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Com efeito, na petição inicial do processo originário (fls. 50/64), o Banco autor suscita (i) a ausência de indicação de preceito normativo sancionador da conduta a ele imputada e (ii) a ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação da multa aplicada, matérias regularmente trazidas à apreciação deste Tribunal e já enfrentadas, conforme visto acima.



Sucede que o agravante pretende ampliar, indevidamente, os limites objetivos da lide no tocante à causa de pedir para controverter agora, nesta sede instrumental, acerca da constitucionalidade da Lei Estadual nº 12.264/02.

Ora, *“A inovação em sede de recurso não deve ser conhecida por força da preclusão, sob pena de nítida supressão de instância, violação ao princípio do contraditório e às disposições constantes do CPC em seu art. 264 e parágrafo único, constituindo-se matéria de ordem pública que pode e deve ser argüida de ofício”* (TJPE - Agravo nº 0162631-3/01, 7ª Câmara Cível – atual 1ª Câmara de Direito Público –, julgamento em 21/05/2008).

De todo modo, convém registrar, em caráter *obiter dictum*, que este Tribunal tem afastado, pelo menos *prima facie* (mantendo-se, assim, a presunção de constitucionalidade das leis), a aventada inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.264/02, fazendo-o por ocasião do julgamento de diversos agravos de instrumento semelhantes a este e nos quais figurava como parte a mesma instituição financeira ora agravante (ver, nesse sentido, os supracitados AI nº 0301093-5 e AgR no AI nº 0313049-8).

Por todo o exposto, não estando convencido da presença dos pressupostos processuais atinentes à antecipação da tutela, **nego provimento ao agravo de instrumento.**

É como voto.

Recife, 03 de  de 2014.

Des. Francisco Bandeira de Mello
Relator