



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Processo:** 1.0000.19.108669-3/003  
**Relator:** Des.(a) Renan Chaves Carreira Machado (JD Convocado)  
**Relator do Acordão:** Des.(a) Renan Chaves Carreira Machado (JD Convocado)  
**Data do Julgamento:** 23/06/2025  
**Data da Publicação:** 25/06/2025

**EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA - COBRANÇA DE MULTA POR INFRAÇÃO CONSUMERISTA EM FACE DO BANCO SANTANDER S/A - INVERSÃO DO ONUS DA PROVA - MATÉRIA PRECLUSA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA - PROCESSO ADMINISTRATIVO - SERVIDORES

PÚBLICOS ESTADUAIS - CONTRATAÇÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO - "DESCASAMENTO DE PARCELAS" INSCRIÇÃO DOS CONSUMIDORES NOS CADASTROS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO E COBRANÇA DE ENCARGOS MORATÓRIOS INDEVIDOS - LEGITIMIDADE DO PROCON - RESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL - MULTA - AUSÊNCIA DE QUALQUER IRREGULARIDADE QUE JUSTIFIQUE A EXCEPCIONAL INTERVENÇÃO JUDICIAL - REDUÇÃO DA PENALIDADE AFASTADA - FIXAÇÃO CONDIZENTE COM AS BALIZAS NORMATIVAS - RECURSO NÃO PROVADO.

- A decisão passível de impugnação via agravo de instrumento torna preclusa a matéria, caso não interposto o recurso a tempo e modo, nos termos dos artigos 505, 507 e 1.009, §1º, todos do CPC.
- À luz do princípio da separação dos poderes (artigo 2º da Constituição da República), é vedada a interferência do Poder Judiciário no mérito do ato administrativo, competindo-lhe apenas o controle acerca da observância aos respectivos pressupostos constitucionais e legais.
- O órgão executivo de combate às infrações consumeristas - PROCON - possui competência e legitimidade para atomada de medidas como a retratada nos autos.
- Ausente a demonstração de qualquer vício que desnature a presunção de validade da atuação administrativa, máxime considerando a instauração do competente processo administrativo para apuração da conduta imputada ao Banco apelante, em que observado o devido processo legal - contraditório e ampla defesa - há de ser mantida a decisão que aplicou a multa por infração consumerista, eis que pautada na legislação de regência.
- Constatado que a multa por infração consumerista ora impugnada foi arbitrada em estrita observância aos parâmetros legais (artigos 56 e 57 do CDC, artigos 24 e ss. do Decreto n. 2.181/1997 e art. 59, da Resolução PGJ nº 11/11), sem qualquer irregularidade que justifique a excepcional intervenção judicial nessa seara administrativa, sua manutenção é medida que se impõe.
- Recurso não provido.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0000.19.108669-3/003 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - APELANTE(S): BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A. - APELADO(A)(S): ESTADO DE MINAS GERAIS

## ACÓRDO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 6ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

JD. CONVOCADO RENAN CHAVES CARREIRA MACHADO  
RELATOR

JD. CONVOCADO RENAN CHAVES CARREIRA MACHADO (RELATOR)

## VOTO

Trata-se de "ação anulatória c/c declaratória de inexistência de débito" ajuizada pelo Banco Santander (Brasil) S.A. em face do Estado de Minas Gerais, oportunidade na qual pleiteou:

"c) no mérito, a procedência dos pedidos formulados na presente demanda, decretando-se a: i) nulidade do processo administrativo por violação ao contraditório (diante da ampliação do objeto); ii) nulidade da aplicação de pena de confissão, eis que esta não houve; iii) nulidade da decisão por ausência de fundamentação; iv) nulidade da multa aplicada Procedimento Administrativo e, em consequência, extinguindo-se o respectivo crédito ou, ainda, o reduzindo; d) sucessivamente, requer-se a substituição da multa por advertência, tendo em vista que não há prova denegativação ou de reclamação dos consumidores a respeito do evento descrito no auto de infração,



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

consoante a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, segundo a qual: "A Lei Estadual 14.235/02 prevê a pena de advertência por escrito em razão do descumprimento de suas disposições ao infrator primário, cabendo a pena de multa apenas no caso de reincidência. A Certidão da Dívida Ativa expedida com base em multa administrativa imposta com inobservância das determinações da Lei Estadual 14.235/2002 carece de liquidez, certeza e exigibilidade." (TJMG - Apelação Cível 1.0024.10.244703-4/001, Relator(a): Des.(a) Moacyr Lobato,

5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/02/2015, publicação da súmula em 10/03/2015); ou

e) ainda por eventualidade, na remotíssima hipótese de manutenção da multa, requer a sua redução, em consonância ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade - conforme determina o art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, o Decreto 9.830/2019, em seus art. 2º, §1, art. 3º, §3º, art. 4º, §4º, inciso II e §5º, bem como pelo art. 2º, incisos II e III da MP 881/2019, evitando-se, assim, o arbítrio e a ilegalidade presentes na decisão que indevidamente fixou, consoante o seguinte precedente do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais: "A fixação de multa pelo PROCON, pela ausência de instalação de câmera de segurança externa em agência bancária (art. 4ºB da Lei Municipal 10.304/07), deve ser fixada com razoabilidade, devendo ser reduzida quando o importe se mostra exorbitante." (TJMG - Apelação Cível 1.0701.13.024761-5/003, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/05/2015, publicação da súmula em 18/05/2015).

Processado o feito, foi prolatada a sentença de ordem n. 106, que julgou improcedente o pedido, aos seguintes termos:

Posto isso, julgo IMPROCEDENTE com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, inciso I do Código de Processo Civil, o pedido formulado por BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A em face de ESTADO DE MINAS GERAIS.

Condeno a parte Autora ao pagamento de custas e honorários advocatícios que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, nos termos do art. 85 do CPC.

Nas razões recursais de ordem n. 110, o Banco Santander (Brasil) S.A. alega, em suma: que o sentenciante concluiu que houve a inscrição indevida de sete mil consumidores em razão da existência de três reclamações de consumidores; que a reclamação originária foi unicamente de \_\_\_\_\_; que a Reclamante não imputou ao apelante qualquer culpa, eis que ressalta que possivelmente o fato se deu em razão de atrasos do próprio Estado no repasse dos valores; que, os repasses não ocorrem de forma integral, não envia os nomes dos consumidores aos órgãos de proteção ao crédito; que constitui uma provisão de receita contábil contra o Estado, e não contra os clientes; que o débito na conta corrente, autorizado pelo cliente no contrato, só ocorrerá em caso de inadimplência; que não deve ser imposta a produção de prova negativa; que a SEPLAG afirmou que não existem reclamações contra o banco; que não houve qualquer motivação no Procedimento Administrativo no sentido de indicar os fundamentos pelos quais se entenderia devida a vultosa multa; que a confissão não pode ser presumida; que a penalidade se reveste de flagrante ilegalidade, em virtude do exorbitante valor fixado; que deve ser aplicada primeiro a pena de advertência e posteriormente a multa; que o Ministério Público não possui legitimidade para intervir em direito disponível.

O Estado de Minas Gerais deixou transcorrer "in albis" o prazo para apresentar contrarrazões.

A d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso - ordem n. 116. À ordem nº 117, foi determinada a intimação do recorrente para, à luz do disposto no art. 10, do CPC, se manifestar sobre eventual preclusão do pedido alternativo de reabertura da instrução, já que a matéria envolvendo a redistribuição do ônus da prova foi analisada à ordem n. 80 e 95. Também, foi dada vista ao Estado de Minas Gerais para se manifestar sobre a questão.

O recorrente apresentou resposta à ordem nº 119, fundamentando que não houve preclusão, eis que a prova exigida se trata de impossível reprodução.

Manifestação do Estado à ordem nº 121, pelo acolhimento da preclusão.

É o breve relatório.

Conheço do recurso, pela presença dos seus pressupostos legais de admissibilidade.

A controvérsia recursal submetida à esta instância revisora consiste, primordialmente, na análise da lícitude do Processo Administrativo nº 0024.15.018423-2, instaurado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face do Banco Santander (Brasil) S/A, ora apelante, que culminou com a imposição à autora/apelante de multa no valor de R\$ 9.663.092,10 (nove milhões, seiscentos e sessenta e três mil, noventa e dois reais e dez centavos). Eis o teor da descrição da prática infrativa atribuída ao recorrente, sob análise:

Inicialmente, em relação à inversão do ônus da prova, verifico que a questão está preclusa.

O Banco apelante alega, em suma, que embora não se trata de parte hipossuficiente, não lhe cabe a produção de prova negativa (diabólica), devendo a parte contrária comprovar, documentalmente, que os supostos 7 mil consumidores estariam na mesma situação de inscrição indevida narrada pela Sra. \_\_\_\_\_.

No entanto, essa questão já foi suscitada e enfrentada anteriormente, por meio da decisão contida à ordem nº 80, e confirmada em sede de embargos declaratórios (ordem nº 95), nos seguintes termos, "verbis":



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Em resumo, o ora apelante requereu a produção de prova documental, o que foi deferido pelo i. juízo da causa. Contudo, após o decurso do prazo estabelecido para tanto, o autor informou a impossibilidade de obtenção da referida documental, por não mais constar dos seus cadastros, razão pela qual requereu fosse o demandado intimado para apresentar "a listagem completa daqueles que entende terem sido inscritos indevidamente".

Na sequência, o pedido foi indeferido, sendo que os embargos de declaração interpostos contra a referida decisão foram rejeitados. Na sequência, as partes apresentaram alegações finais e sobreveio a sentença ora objulgada.

Ora, consoante cediço, a questão atinente à inversão do ônus da prova desafia a interposição de agravo de instrumento nos termos do art. 1.015, XI, do Código de Processo Civil:

Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre:

(...)

XI - redistribuição do ônus da prova nos termos do art. 373, § 1º ;

Portanto, não tendo sido interposto o recurso competente contra a decisão que indeferiu o pedido de inversão do ônus probandi, operou-se a preclusão, nos termos dos artigos 505, 507 e 1.009 § 1º do CPC. Em resumo, não tendo havido interposição do recurso próprio no momento oportuno, precluiu a matéria, não cabendo discussão em sede de apelação cível.

Na sequência, ressalto que a atuação do Ministério Público não foi orientada à defesa do direito restrito a um único consumidor, tal como afirmado, mas sim de direitos individuais homogêneos. Logo, sua legitimidade está amparada pelo entendimento consolidado no enunciado da Súmula 601 do STJ: "O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviços públicos."

Quanto ao mérito, conforme relatado, o Procon-MG, em razão da reclamação registrada como Notícia de Fato nº MPMG-0024.13.000575-4 realizada pela consumidora e servidora aposentada do Estado de Minas Gerais, Sra. \_\_\_\_\_, instaurou Processo Administrativo para apuração da suposta ocorrência de infração praticada pelo Banco apelante consubstanciada em incluir indevidamente nos órgãos de proteção ao crédito cerca de 7.000 servidores públicos do Estado de Minas Gerais, os quais teriam contratado crédito consignado não adimplido. De acordo com o relato da Sra. \_\_\_\_\_, que deu ensejo ao procedimento sob análise, após ter firmado empréstimo consignado com o Banco Santander S/A, este não teria descontado a primeira parcela do débito na data combinada, o que teria ocasionado o "descasamento de parcelas" e a cobrança descabida de encargos moratórios, "in verbis" (fls. 4, da cópia do Processo Administrativo de ordem nº 07):

Devidamente intimado para prestar informações sobre o ocorrido, o Banco Santander noticiou que procedeu ao desconto da primeira parcela em data posterior ao acordado em contrato, gerando o acréscimo de encargos, "in verbis" - ordem nº 08, pag. 15:

"(...) informa que em consulta aos nossos registros, localizamos a existência do contrato de empréstimo consignado sob número 143184589 formalizado em 17/03/2011 com 1º vencimento para 05/2011 em 83 parcelas consecutivas de R\$ 1.420,19. Nesse sentido, esclarecemos que o 1º desconto deveria ocorrer em 04/2011 para adimplir a 1ª parcela (vencimento 05/2013), contudo o 1º desconto ocorreu somente em 05/2011, logo as demais parcelas foram liquidadas em atraso.

(...)

Ressaltamos ainda que o contrato 143184589 que se encontra liquidado, entretanto a parcela (referência 04/2013) já estava provisionada, ocasionando o desconto em folha no importe de R\$ 1.420,19, o qual fora estornado automaticamente via ordem de pagamento para retirada em qualquer agência, contudo o valor retornou por não ter sido sacado dentro de 30 dias, sendo assim, solicitamos que a cliente nos informe os dados bancários para reenvio do crédito (grifo nosso)"

Lado outro, instado para prestar esclarecimentos, o Governo do Estado, via SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, informou que, naquela época, havia mais de 25 mil servidores públicos com empréstimos consignados junto ao Banco Santander, bem como esclareceu não haver atraso de repasses às entidades bancárias signatárias e que eventuais cobranças de encargos moratórios eram indevidas - ordem nº 09, pag. 15:

(...)

Logo em seguida, à fl. 43 do Processo Administrativo em voga (ordem n. 09, fls. 01), foi juntado o ofício ATP n. 079/12 , dirigido ao Governo do Estado, em resposta ao Processo Administrativo SCAP nº 001/2012, através do qual



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

o Banco Santander informou ter comandado a retirada de restrição de mais de 7mil contratos dos convênios do Grupo MG, "verbis":

Às fls. 196, do referido Processo Administrativo em questão, veio a informação da instauração, pela SEPLAG, do Processo Administrativo de Descredenciamento/Suspensão de entidade consignatária SCAP nº 001/2012 em face do ora apelante, em virtude de duas reclamações perpetradas por outras duas servidoras do Estado relativas a cobranças indevidas que deram ensejo à negativação dos seus nomes nos cadastros de restrição de créditos, somadas, ainda, à outras reclamações no mesmo sentido, "verbis" (n. 14, fls. 22 e ss.):

(...)

(...)

(...)

Por meio do referido procedimento SCAP nº 001/2012, encerrado em 04/07/2012, verificou-se que o Banco recorrente não cuidou de se certificar quanto ao cronograma das rotinas mensais do Consig/Web, descumpriindo assim a norma legal, o que acarretou na pena de suspensão por 20 dias (ordem n. 15, pag. 02):

Foi realizada audiência na 14ª Promotoria de Justiça, entre os envolvidos, aos 12/02/15, em que proposto TAC ao Banco Santander nos termos da minuta de ordem n. 18, pag. 5 e ss. (fls. 240/244, do Processo Administrativo). Entretanto, ele não manifestou.

Considerando a evidência ilícito consumerista, o órgão ministerial convocou o Procedimento Preparatório em processo Administrativo, e, devidamente intimado para apresentar defesa, o Banco Santander manteve-se inerte (fls. 262-v, processo administrativo - ordem n. 18).

Em seguida, a referida instituição bancária foi oficiada para se manifestar sobre a possibilidade de firmar Termo de Ajustamento de Conduta nos termos da minuta de fls. 265/269, do processo administrativo (ordem n. 19) bem como apresentar a DRE de 2010, contudo não o fez, tendo informado não possuir interesse em firmar o acordo nos termos em que proposto (ordem 18, pag. 07 - fls. 273, PAD).

Na sequência, sobreveio a decisão administrativa de fls. 281 e ss. (ordem 19, pags. 18 e ss.) que, de maneira fundamentada, concluiu pela prática da conduta infracional atribuída inicialmente ao Banco Santander, considerando ter sido demonstrada a ocorrência de "descasamento de parcelas" de cerca de 7mil servidores públicos estaduais que haviam com ele contratado empréstimo consignado, levando à indevida inscrição dos seus nomes nos órgãos restritivos de crédito e à cobrança descabida de encargos moratórios. Reconheceu-se, então, a violação aos princípios da boa fé objetiva, da probidade e da legislação consumerista, resultando na aplicação de multa no importe de R\$ 9.663.092,10 (nove milhões, seiscentos e sessenta e três mil, noventa e dois reais e dez centavos):

(...)

(...)

Contra a referida decisão, o Banco Santander interpôs Recurso Administrativo (ordem n. 21, pag. 09 e ss.), ao qual, de forma clara e fundamentada e, à unanimidade de votos, foi negado provimento (ordem nº 22), conforme observa-se do seguinte trecho extraído do acórdão proferido pela Junta:

Ora, extrai-se do contexto fático e do correspondente processo administrativo instaurado, conforme documentação reportada anteriormente, que restou comprovada a prática de infração consumerista, com abrangente consequência, bem como a imposição de multa segundo as balizas legais.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Como cediço, cabe ao Judiciário apenas o controle de constitucionalidade e de legalidade do ato administrativo. A valoração das provas, a opção pela sanção aplicável e a sua dosimetria se relacionam ao mérito e a intervenção judicial somente se justifica se comprovada atuação fora das balizas legais, sob pena de violação ao princípio da separação e independência dos poderes.

Quanto ao valor da multa aplicada, importa registrar que a gravidade dos fatos resultou na suspensão do credenciamento do requerido. Também vale mencionar que a violação alcançou 7.000 servidores. Ademais, a sanção foi imposta seguindo os critérios legais, quais sejam, os artigos 56 e 57 do CDC, artigos 24 e seguintes do Decreto n. 2.181/1997, e art. 59 da Resolução PGJ 11/11.

Finalmente, os parâmetros legais supracitados foram exaustivamente considerados e confrontados com as balizas legais. Não vislumbro, com a devida vênia, como reduzir a multa apenas com base na proporcionalidade/razoabilidade.

Considerando que a aplicação da penalidade observou as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório e que a decisão administrativa foi devidamente fundamentada, com exposição clara dos motivos fáticos e jurídicos que ensejaram a aplicação da multa, em estrita observância à legislação de regência, não se verifica nenhum vício que autorize a intervenção judicial postulada.

Destaco que nesse contexto de estrita observância à norma de regência, a redução da pena apenas com base no critério da razoabilidade apresenta uma enorme carga de subjetividade, que desnatura o próprio fundamento da definição das referidas balizas legais que devem nortear a atuação da Administração Pública nesse ponto: a objetividade, a previsibilidade e a coerência na aplicação da norma.

Para além de violar a separação dos poderes, admitir a intervenção judicial com base em critério nitidamente subjetivo acerca do valor considerado razoável em cada caso gera insegurança jurídica e imprevisibilidade quanto à sanção adequada. Vale dizer, substitui-se o figurino legal e a dosimetria do ente competente pela subjetividade judiciária.

Feitas essas considerações, renovando vênia, não vislumbro fundamento autorizador da excepcional intervenção do Poder Judiciário em relação ao ato administrativo ora impugnado.

## CONCLUSÃO:

Ante o exposto, NEGÓ PROVIMENTO AO RECURSO.

Por conseguinte, condeno a parte autora/apelante ao pagamento das custas recursais e de honorários advocatícios recursais, que ora fixo em 1% sobre o valor atualizado do débito.

DESA. YEDA ATHIAS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. LEOPOLDO MAMELUQUE

Pedi vista na sessão de julgamento realizada no dia 20/02/2025 após sustentação oral para melhor análise do feito. Acompanho o judicioso voto proferido pelo e. Relator.

No presente caso após compulsar todo o processo administrativo verifica-se que embora tenha sido devidamente intimado o banco, ora apelante, não apresentou defesa, nem concordou com a realização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) proposto pelo órgão ministerial, limitando-se a apresentar recurso administrativo contra a decisão que fixou a penalidade no valor de 3.000.000 de UFIR's.

Ademais, vale ressaltar que houve omissão pelo recorrente quanto ao indeferimento do pedido de inversão do ônus da prova, deixando de apresentar o recurso cabível, no tempo oportuno, conforme previsto no art. 1015, XI do CPC/15, sendo descabida a reabertura da discussão da referida questão neste momento por ter ocorrido a sua preclusão.

Nesse sentido dispõe o artigo 505 do CPC/2015:

"Art.505- É vedado ao Magistrado analisar novamente as questões já decididas, relativas à mesma lide, salvo se, tratando-se de relação jurídica continuativa, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito; caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estabelecido na sentença; e nos demais casos prescritos em lei."

Por sua vez o artigo 507 da legislação processual civil em vigor estabelece que "É vedado à parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão".

Portanto, quanto ao pedido de inversão do ônus probatório, por não ter sido objeto de impugnação recursal, não caberá a sua apreciação neste momento processual por esta instância revisora.

Sendo assim inexistindo ilegalidade que justifique a intervenção do Poder Judiciário, uma vez que foram devidamente observados o contraditório e a ampla defesa no processo administrativo deve ser mantida a multa arbitrada segundo os critérios legais previstos na legislação consumerista (artigos 56 e 57 do CDC), artigos 24 e seguintes do Decreto n. 2.181/1997, e art. 59 da Resolução PGJ 11/11.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SÚMULA: "RECURSO NÃO PROVIDO"