



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba

Gabinete da Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti

## Acórdão

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0013963-29.2015.815.0011 – CAMPINA GRANDE**

**RELATORA : Des.ª Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti**

**APELANTE : Bompreço Supermercados do Nordeste Ltda.**

**ADVOGADO : André Gonçalves de Arruda – OAB/SP 200.777**

**APELADO : Município de Campina Grande**

**PROCURADORA : Andréa Nunes Melo – OAB/PB 11.771**

---

**APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CDA. LEI MUNICIPAL. SUPERMERCADO. DISCIPLINAMENTO. LIMITAÇÃO AO TEMPO DE ESPERA. FILAS DE ATENDIMENTO. INFRINGÊNCIA. MULTA. REJEIÇÃO DA PEÇA DE DEFESA. SUBLEVAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 4.330/2005. TEMA COMERCIAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. FRAGILIDADE. NORMA QUE ABORDA INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS. MATÉRIA DECIDIDA EM REPERCUSSÃO GERAL. IRREGULARIDADE NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CDA IMPRECISA. ARGUMENTO INSUSTENTÁVEL. REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS. HIGIDEZ DA CERTIDÃO. MULTA. COMINAÇÃO VULTOSA. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. IMPERTINÊNCIA. OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS LEGAIS. GRADAÇÃO OBSERVADA. REDUÇÃO INDEVIDA. VALIDADE. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO DO APELO.**

*Considerando que a Lei 4.330/2005, editada pelo Município, tratou de matéria de interesse local, não há inconstitucionalidade a ser declarada, eis que atendeu aos preceitos do art. 22, inciso I da CF.*

*“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando a competência dos municípios para legislar sobre matéria consumerista quando sobreleva o interesse local, como ocorre no caso dos autos, em que a necessidade de um melhor atendimento aos consumidores nos supermercados e hipermercados é aferível em cada localidade, a partir da observação da realidade local.” (RE*

818550 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

*Não se afigura desproporcional a aplicação da multa se resta comprovado nos autos que o supermercado, nega-se a respeitar a legislação municipal que regulamenta o tempo de espera de clientes em fila de atendimento.*

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos, acima identificados:

**ACORDA** a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **NEGAR PROVIMENTO AO APELO**.

### **RELATÓRIO**

Trata-se de recurso de Apelação Cível interposto pelo Bompreço Supermercados do Nordeste Ltda. voltado contra a sentença de fls. 133/135, proferida pelo Juízo de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande que, nos autos dos Embargos à Execução opostos pelo recorrente em face do Município de Campina Grande rejeitou-os por não vislumbrar “a desproporcionalidade entre o fato e a multa aplicada, visto que o supermercado embargante, empresa de grande porte, tem condição econômica abastada, estando o valor da multa dentro do razoável. Portanto há de se concluir que a penalidade aplicada pelo PROCON não constitui nenhuma ilegalidade, impondo-se a rejeição dos presentes embargos”.

Inconformado a empresa recorreu (fls. 138/148), alegando: i) nulidade da inscrição da Dívida Ativa, porquanto a CDA que instruiu a execução não preencheu os requisitos legais; ii) inconstitucionalidade da Lei Municipal 4.330/2005, por ter abordado tema de natureza comercial, cuja competência é exclusiva da União e não trata de interesse local; iii) quantum da multa aplicada pelo PROCON foi vultoso, devendo ser reduzido, notadamente porque não a autoridade fiscalizadora não informou os critérios de apuração e fixação do valor, afrontando o artigo 28 do Decreto 2.181/97, o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

Contrarrazões recursais às fls. 117/190, refutando as assertivas supra.

A Procuradoria de Justiça às fls. 197/198, esclarecendo que “não exara qualquer tipo de manifestação no feito, à míngua de interesse público propriamente dito”.

### **VOTO**

Trata-se de recurso de Apelação interposto pelo Bompreço Supermercados do Nordeste Ltda. contra a sentença que julgou improcedentes

os Embargos à Execução opostos pelo recorrente contra o Município de Campina Grande.

1. Inicialmente ventila a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.330/2005, por ter abordado tema de natureza comercial, cuja competência é exclusiva da União.

O Município de Campina Grande editou a Lei nº 4.330, de 15.12.2005, que "*dispõe sobre o atendimento aos usuários nas agências bancárias, supermercados e lojas de departamentos do Município*", com as seguintes disposições principais e a concessão do prazo de sessenta para adequação (art. 4º):

*Art. 1º. Ficam as Agências Bancárias, **Supermercados** e Lojas de Departamentos no Município de Campina Grande obrigados a colocar à disposição dos usuários pessoal suficiente no setor de caixas, para que o atendimento seja feito em tempo hábil, respeitada a dignidade e o tempo do usuário.*

*Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, entende-se como tempo hábil para o atendimento o prazo de até:*

*I – 20 (vinte) minutos em dias normais, para todas as instituições mencionadas no art. 1º desta Lei;*

*II – 35 (trinta e cinco) minutos às vésperas e após os feriados prolongados, para todas as instituições mencionadas no art. 1º desta Lei;*

*III – 35 (trinta e cinco) minutos, para as Agências Bancárias, nos dias de pagamento dos funcionários municipais, estaduais e federais, não podendo ultrapassar esse prazo, em hipótese alguma.*

*[...]*

*Parágrafo único: As Agências Bancárias, os Supermercados e as Lojas de Departamentos informarão ao PROCON MUNICIPAL as datas mencionadas nos incisos III e IV*

*[...]*

Com efeito, diversamente da pretensão recursal, a edição de lei deliberando sobre o tempo na fila de atendimento, seja de instituição bancária, seja de supermercado, é de interesse local, por isso, atrai a competência para edição do município interessado, conforme dispõe a CF<sup>1</sup>.

Aliás, a matéria foi decidida em Repercussão Geral pelo STF, sendo despropositado entender de forma contrária:

**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**

<sup>1</sup>Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

**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)**

Em caso específico e idêntico aos dos autos (envolvendo supermercados) o STF assentiu:

**Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.578/13 do Município de Campos do Jordão que estabelece tempo máximo de espera para atendimento em caixas de supermercado. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando a competência dos municípios para legislar sobre matéria consumerista quando sobreleva o interesse local, como ocorre no caso dos autos, em que a necessidade de um melhor atendimento aos consumidores nos supermercados e hipermercados é aferível em cada localidade, a partir da observação da realidade local. Precedentes: RE nº 880.078/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 1º/6/16; RE nº 956.959/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 28/6/16; RE nº 397.094/DF-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 27/10/06. 2. Agravo regimental não provido. (RE 818550 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)**

Nessa perspectiva, não encontra amparo a assertiva de inconstitucionalidade da Lei editada pelo Município de Campina Grande estabelecendo tempo máximo de atendimento em supermercado da cidade, sob o fundamento de ser matéria comercial, porquanto a matéria é tipicamente de interesse local.

2. Ultrapassada essa assertiva, alega vícios na CDA, porque “tem como fundamentação legal o Decreto nº 2.181/1997, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor”.

Ainda que, “*não obstante, a autuação feito no âmbito do processo administrativo nº 0380/2012-DF, objeto da execução fiscal em referência, está fundamentada na suposta violação da Lei Municipal nº 4.330/2005, conhecida como Lei da Fila.*”

Na verdade, na CDA consta que “*a multa decorrente de Processo Administrativo nº 0380-2012-DF, aberto no Procon de Campina Grande-PB, de acordo com o que dispõe o Decreto 2.181/997*”.

A multa foi decorrente do Processo Administrativo – do qual o apelante participou - por inobservância ao horário limite estabelecido pela lei local para atendimento dos consumidores, coaduna-se com a prescrição do Decreto, pois o artigo 18 prevê: “*a inobservância das normas contidas na Lei 8.078, de 1990, e das demais normas de defesa do consumidor constituirá prática infrativa e sujeitará o fornecedor às seguintes penalidades, que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, inclusive de forma cautelar, antecedente ou incidente no processo administrativo, sem prejuízo das de natureza cível, penal e das definidas em normas específicas*”. Dentre as penalidades foi estabelecida a “multa”.

Considerando que na CDA remete ao procedimento administrativo que averiguou a infração, preencheu os requisitos do art. 2º da Lei 6.830/80, além do gozar de presunção de certeza e liquidez, não há espaço para acolher a tese de vícios.

Por outro lado, é sabido que, desde que não cause óbice ao direito de defesa, imprecisões na CDA não invalidam a certidão, de modo a ensejar a extinção da execução:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. FALTA DE INDICAÇÃO DO LIVRO E FOLHA DE INSCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO ESSENCIAL OU RELEVANTE À CONSTITUIÇÃO FORMAL DO TÍTULO EXECUTIVO E À DEFESA DO EXECUTADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

**1. Apesar da previsão legal e jurídica em sentido contrário, a jurisprudência desta Corte já orientou que meros vícios formais não têm o efeito de contaminar a validade da CDA, desde que possa o contribuinte/executado aferir com precisão a exação devida, tendo-lhe assegurado o exercício de ampla defesa. Nesse sentido aplica-se o o princípio da instrumentalidade das formas, quando a omissão é apenas da indicação do livro e da folha de inscrição da dívida.**

[...]

**3. Agravo Regimental do contribuinte a que se nega provimento.**

(AgRg no REsp 1400594/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/02/2014, DJe 14/02/2014)

3. Por fim, aduziu a notificação do auto de infração consta multa de elevado valor que foge à razoabilidade e à proporcionalidade, devendo ser reduzido o *quantum* da sanção aplicada, em afronta ao artigo 28 do Decreto 2.181/1997<sup>2</sup>.

Também que deixou de ser observado o contraditório e a ampla defesa, dada a “impossibilidade de entender os parâmetros da condenação imposta”, maculando o procedimento administrativo instaurado pelo PROCON.

Sem razão ao sublevante.

A fundamentação utilizada pelo PROCON foi esclarecedora para a aplicação da multa, pois i) especificou que o cliente foi submetido a espera prolongada na fila de entendimento, contrariando a norma local, ii) levou em consideração ao porte da empresa, iii) a tipicidade da prática infrativa e o iv) desequilíbrio das relações com os consumidores.

Além disso, afirmou que “*com uma simples busca nos arquivos deste órgão, percebe-se que a referida na se alicerça na verdade, pois outros casos “isolados” também foram registrados e processos se encontram em trâmite tando na esfera administrativa quanto judiciárias*”, demonstrando a reiterada infringência a lei, com a permanência demorada do consumidor nas filas de atendimento do supermercado.

Por fim, igualmente consta na decisão administrativa os incisos infringidos, a saber: artigo. 20, §2º do CDC, artigo 1º e 2º da Lei Municipal nº 4.330/2005 e artigo 6º do Decreto nº2.939/2001 c/c artigo 57 do CDC, de modo que não prejudicou a defesa da empresa, pois teve amplo conhecimento da tipificação aplicada.

Como se não bastasse o auto de infração (fls. 67), recebido pelo apelante igualmente consignou que autuação foi realizada por infringência ao artigo 2º, inciso II da Lei 4.330/2005.

Com as expostas tipificações, vê-se que o contraditório e ampla defesa não foram tolhidos, pois, a multa foi imputada não somente de acordo com a gravidade da infração, mas ponderou a repetição de infrações.

Ademais, o apelante apresentou sua defesa no procedimento administrativo, sobrevindo a decisão motivada com aplicação da multa,

---

<sup>2</sup>Art. 28. Observado o disposto no art. 24 deste Decreto pela autoridade competente, a pena de multa será fixada considerando-se a gravidade da infração, a extensão do dano causado aos consumidores, a vantagem auferida com o ato infrativo e a condição econômica do infrator, respeitados os parâmetros estabelecidos no parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990.

ratificada pela decisão da Junta Recursal, após apreciação do recurso administrativo.

Assim, tendo em vista que no procedimento administrativo instaurado pela Administração Pública consta motivação da decisão, desmerece alteração, especialmente de redução da pena de multa.

A propósito:

APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. MULTA IMPOSTA PELO PROCON. LEI MUNICIPAL Nº 4330/2005. ESPERA NA FILA DE SUPERMERCADO. DISCUSSÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO PELO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. APRECIÇÃO LIMITADA À LEGALIDADE DO ATO. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. REDUÇÃO INDEVIDA. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DESPROVIMENTO DO RECURSO. - **A Constituição Federal, em seu art. 30, confere aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, sendo certo que atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila, não se confunde com matéria atinente às atividades-fim das instituições bancárias. - O PROCON tem competência para aplicar sanções decorrentes de violação a normas de proteção e defesa do consumidor. Ademais, não cabe ao órgão judicante analisar o mérito de decisão administrativa proferida em processo administrativo regular, ainda mais quando a Apelante não prova as suas alegações e a multa foi fixada na faixa de discricionariedade estabelecida entre 300 (trezentos) e 3.000.000 (três milhões) de UFIRs, nos termos do art. 57, parágrafo único, do CDC.** (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00068956220148150011, 1ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. LEANDRO DOS SANTOS, j. em 23-03-2017)

Diante desses fundamentos, não havendo violação as normas embasadoras da decisão administração que lastreou a inscrição na dívida ativa, não procedem os pedidos recursais.

Com estas considerações, **nego provimento** ao apelo para manter a sentença por seus próprios fundamentos.

**É como voto.**

Presidiu a sessão a Exm<sup>a</sup>. Des<sup>a</sup>. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Participaram do julgamento, além da Relatora, eminente Des<sup>a</sup>. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti, o Exm<sup>o</sup>. Dr. Gustavo Leite Urquiza (Juiz convocado para substituir o Des. José Ricardo Porto) e o Des. Leandro

dos Santos. Presente à sessão o Exmº. Dr. Herbert Douglas Targino, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em 14 de novembro de 2017.

**Desa Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti**  
**RELATORA**

G/4