



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
Gabinete da Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti

Acórdão

Apelação Cível nº 0009717-24.2014.815.0011

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. SUPERMERCADO. LEI MUNICIPAL LIMITANDO O TEMPO DE ESPERA EM FILAS DE ATENDIMENTO. INFRINGÊNCIA. MULTA IMPOSTA PELO PROCON. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA, POR AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO FUNDAMENTO LEGAL EMBASADOR DA MULTA. CDA QUE FAZ REFERÊNCIA AO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO QUAL CONSTA A TIPIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À DEFESA. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 4.330/2005. MATÉRIA JÁ DECIDIDA PELO STF EM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 272. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. VALOR DA MULTA. AUSÊNCIA DE AFRONTA À RAZOABILIDADE E À PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE REJEITOU OS EMBARGOS À EXECUÇÃO. DESPROVIMENTO DO APELO.

Constando na CDA a referência ao processo administrativo que deu origem à multa, do qual participou o executado (apresentando recurso administrativo) e no qual restou esclarecido o fundamento legal da penalidade imposta, inexistente prejuízo de defesa à parte, o que, à luz da jurisprudência do STJ¹, afasta a tese de nulidade da inscrição na dívida ativa

¹ STJ - AgRg no REsp 1400594/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/02/2014, DJe 14/02/2014.

À luz do tema 272 das repercussões gerais do Supremo Tribunal Federal, “*compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias*”. Em sendo assim, não há que se falar em inconstitucionalidade da lei municipal embasadora da multa objeto da execução fiscal.

Restando patente, na decisão administrativa, a motivação utilizada para o valor da multa aplicada (R\$10.000,00) e inexistindo afronta à razoabilidade e à proporcionalidade, mormente diante do porte da empresa penalizada, resta infrutífera a pretensão de minoração do montante da multa.

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 **Apelação Cível** interposta pelo **Bompreço Supermercados do Nordeste Ltda.** voltada contra a sentença de fls. 157/159v, proferida pelo Juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande que **rejeitou os Embargos à Execução** opostos pelo recorrente em face do **Município de Campina Grande**, mantendo hígida a **execução fiscal** que tem por objeto a importância de **R\$10.000,00** (dez mil reais), representada pela CDA nº 660/2013 (fl. 07 dos autos em apenso), débito advindo de **multa imposta pelo PROCON** municipal ao supermercado/executado em razão de **excesso de tempo** de espera de cliente em **fila de atendimento**.

Nas razões do presente apelo (fls. 162/172), o supermercado/apelante voltou a ventilar os fundamentos suscitados na peça inicial dos seus embargos à execução, aduzindo, em síntese, que: **1)** a inscrição na Dívida Ativa é nula, tendo em vista que, na CDA que instruiu a execução fiscal em testilha, consta referência a fundamento legal (Decreto nº 2.181/1997) distinto daquele utilizado, no processo administrativo, para a imposição da multa executada (Lei Municipal nº 4.330/2005); **2)** a Lei Municipal 4.330/2005 – que determina o tempo mínimo de espera dos consumidores em estabelecimentos comerciais – é inconstitucional, por abordar tema de natureza comercial, cuja competência é exclusiva da União; **3)** o valor da multa aplicada pelo PROCON é vultoso, devendo ser reduzido, notadamente porque a autoridade fiscalizadora não informou os critérios de apuração e fixação do valor, afrontando o art. 28 do Decreto 2.181/97, o princípio da razoabilidade e da

proporcionalidade.

Contrarrazões recursais às fls. 177/190, refutando as assertivas supra.

Às fls. 198/199, a douta Procuradoria de Justiça se absteve de opinar, por considerar ausentes as situações ensejadoras de manifestação ministerial obrigatória.

VOTO

Conforme relatado, o supermercado/executado, ora apelante (Bompreço Supermercados do Nordeste Ltda.), busca, através dos Embargos à Execução rejeitados na sentença impugnada no presente recurso apelatório, a desconstituição (ou, subsidiariamente, a minoração) de **multa** (no valor de R\$10.000,00) imposta pelo PROCON Municipal, em decorrência de excesso de tempo de espera por cliente em fila do caixa.

Passo, pois, ao exame dos argumentos expostos pelo supermercado/embargante, ora apelante, na inicial dos seus embargos execução e nas razões do presente apelo.

1. Da Suposta Nulidade da Inscrição na Dívida Ativa

Alegou, inicialmente, o supermercado/apelante que a inscrição na Dívida Ativa é nula, tendo em vista que, na CDA que instruiu a execução fiscal em testilha, consta referência a fundamento legal (Decreto nº 2.181/1997) distinto daquele utilizado, no processo administrativo, para a imposição da multa executada (Lei Municipal nº 4.330/2005).

Narrou, nesse aspecto, o apelante que *“conforme se observa da Certidão de Dívida Ativa que instrui a execução fiscal em referência, tem como fundamentação legal o Decreto nº 2.181/1997, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas naquela lei”* (fl. 165).

Seguiu aduzindo que, no entanto, *“a autuação feita no âmbito do processo administrativo nº 0344/2010/DE, objeto da execução fiscal em referência, está fundamentada na suposta violação da Lei Municipal nº 4.330/2005, conhecida como Lei da Fila.”* (fl. 166)

Argumentou, assim, o recorrente que isso enseja *“a nulidade da Inscrição em Dívida, eis que ausente a sua principal fundamentação legal”* (fl. 166)”, o que, na sua ótica, revela descumprimento ao disposto no art. 2º, §5º, inciso III, da Lei nº 6.830/80.

2 Art. 2º. § 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter: III - a origem, a natureza e o **fundamento legal** ou contratual da dívida.

Em que pesem os argumentos do apelante, tal arguição de nulidade não merece guarida.

É que, de acordo, com orientação proclamada na jurisprudência do STJ, imprecisões na CDA, desde que não causem óbice ao direito de defesa, não invalidam a certidão, de modo a ensejar a extinção da execução. Nesse sentido:

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 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.³ (grifei).

Na CDA objeto da presente execução fiscal (fl. 07 dos autos em apenso) consta, expressamente, que a multa é *“decorrente do Processo Administrativo nº 0344/2010/DE, aberto no Procon de Campina Grande-PB, de acordo com o que dispõe o Decreto 2.181/997”*.

No aludido Processo Administrativo – cópias juntadas pelo próprio embargante/apelante às fls. 48/83 – encontra-se, de forma clara, que a multa foi imposta por descumprimento ao tempo de espera em fila, previsto no art. 2º, inciso IV da Lei nº 4.330/2005, valendo, nesse aspecto, frisar que a parte executada foi devidamente notificada e, portanto, teve oportunidade para apresentar defesa naquele feito administrativo, tendo, inclusive, ofertado recurso no âmbito da administração.

Destarte, constando na CDA a referência ao processo administrativo que deu origem à multa, do qual participou o executado e no qual restou esclarecido o fundamento legal da penalidade imposta, inexistente prejuízo de defesa à parte, o que, à

³ STJ - AgRg no REsp 1400594/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/02/2014, DJe 14/02/2014.

luz da jurisprudência do STJ, afasta a tese de nulidade da inscrição na dívida ativa.

2. Da Tese de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.330/2005.

Procurando se eximir do pagamento da multa objeto da execução fiscal, o supermercado/embarcante, ora apelante, também sustentou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.330/2005, utilizada como fundamento legal para a imposição da penalidade no âmbito administrativo.

Tal legislação do Município de Campina Grande "*dispõe sobre o atendimento aos usuários nas agências bancárias, supermercados e lojas de departamentos do Município*", dispondo o seguinte sobre o tempo máximo dos clientes em filas de espera:

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

[...]

Segundo o apelante, tal norma é inconstitucional, por abordar tema de natureza comercial, cuja competência é exclusiva da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, **comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(grifei).

Tal arguição, contudo, também não merece guarida, pois, diversamente da argumentação recursal, a jurisprudência pátria tem proclamado que a edição de lei deliberando sobre o tempo na fila de atendimento, seja de instituição bancária, seja de supermercado, é de interesse local, atraindo, por isso, a competência legislativa do município interessado, conforme previsão do art. 30, I, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

A matéria já foi decidida pelo **STF em Repercussão Geral**, no RE RE 610.221-RG/SC, de relatoria da Ministra Ellen Gracie:

DEFINIÇÃO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA DE CLIENTES EM FILAS DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA POR ESTA SUPREMA CORTE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.⁴

No aludido julgado, firmou-se o **tema 272 das repercussões gerais**, com o seguinte enunciado:

Tema 272: Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias.

Com efeito, sem maiores delongas, por estar a matéria pacificada no âmbito do STF, não há amparo para a assertiva de inconstitucionalidade da Lei do Município de Campina Grande (Lei nº 4.330/2005), embasadora da multa objeto da execução fiscal, pelo que rejeito a tese suscitada a esse título.

3. Do Valor da Multa

Por fim, o executado/apelante se insurgiu contra o valor da multa, qual seja, R\$10.000,00 (dez mil reais), aduzindo que o montante é vultoso, devendo ser reduzido, notadamente porque a autoridade fiscalizadora não informou os critérios de apuração e fixação, afrontando o art. 28 do Decreto 2.181/97, o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

Sem razão o insurgente.

⁴ STF - RE 610221 RG, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, julgado em 29/04/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-05 PP-01137.

Como cediço, não cabe ao Poder Judiciário analisar o mérito de decisão proferida em processo administrativo regular, estando a atribuição do órgão judicante estrita à verificação do respeito às normas traçadas em Lei.

Observa-se da decisão do processo administrativo em testilha - cuja cópia se encontra nos autos (fls. 58/61) -, que a fundamentação utilizada pelo PROCON foi esclarecedora para a aplicação da multa, tendo especificado que levou em conta: 1) o fato de cliente ter sido submetido a espera prolongada na fila de entendimento, contrariando a norma local; 2) o porte da empresa; 3) a tipicidade da prática infrativa; e 4) o desequilíbrio da relação com os consumidores.

Assim, tendo em vista que, no procedimento administrativo instaurado pela Administração Pública, consta a motivação da decisão; e que, ao contrário do sustentado pelo apelante, o valor estipulado (R\$10.000,00) não constitui ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, mormente diante do porte da empresa, desmerece redução o montante da multa aplicada.

Nesse diapasão, precedentes desta Corte de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. MULTA DO PROCON. NÃO INSTALAÇÃO DA MÁQUINA DE MEDIÇÃO DO TEMPO EM FILA DE BANCO LEI Nº 4.330/05. AUTUAÇÃO VÁLIDA. JUSTA CAUSA NÃO PROVADA. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PENALIDADE RAZOÁVEL. DESPROVIMENTO. O fornecedor dos serviços bancários em Campina Grande são obrigados a disponibilizar equipamento de medição do tempo de espera do consumidor em filas de atendimento art. 4º da lei municipal nº 4.330/05. A mera afirmação da justa causa força maior para não atender a exigência legal acima mencionada não aproveita ao infrator, quando desacompanhado sequer de indício de prova nesse sentido. Havendo regular transcurso do processo administrativo que ensejou a aplicação da multa com o respeito às garantias do contraditório e ampla defesa é válida a multa dele decorrente, fixada em valor proporcional R\$ 15.000,00 à gravidade da infração, à vantagem auferida e à condição econômica do infrator.⁵

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

⁵ TJPB - Acórdão do processo nº 00120100111952001 - Órgão (3 CAMARA CIVEL) - Relator DES. MARCIO MURILO DA CUNHA RAMOS - j. em 01/09/2011.

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.⁶

Diante desses fundamentos, conclui-se que inexistente violação às normas embasadoras da decisão administrativa que lastreou a inscrição na dívida ativa, de forma que restam infrutíferas as teses trazidas pelo supermercado/embargante, ora apelante, devendo, portanto, ser mantida a sentença que rejeitou os embargos à execução em primeiro grau.

Face ao exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao presente recurso apelatório.

É como voto.

Presidiu a sessão a Exm^a. Des. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Participaram do julgamento, eminente relatora Des. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti, o Des. José Ricardo Porto e o Exm^o. Dr. Onaldo Rocha de Queiroga (Juiz convocado para substituir o Des. Leandro dos Santos). Presente à sessão o Exm^o. Dr. Amadeus Lopes Ferreira, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em 17 de julho de 2018.

Desa Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti
RELATORA

G/07



⁶ TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00068956220148150011, 1ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. LEANDRO DOS SANTOS, j. em 23-03-2017.