



Poder Judiciário do Estado da Paraíba  
Tribunal de Justiça  
Gabinete de Desembargador

## **ACÓRDÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL N. 0027059-48.2014.815.0011**

**ORIGEM: 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande/PB**

**RELATOR: Juiz Ricardo Vital de Almeida, convocado, com jurisdição limitada, em substituição à Desª Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira**

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

**ADVOGADOS: André Gonçalves de Arruda (OAB/SP 200.777) e Pollyana Albuquerque (OAB/PB 12.374)**

**APELADO: Município de Campina Grande**

**PROCURADORA: Andréa Nunes Melo (OAB/PB 11.771)**

**APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. 1) NULIDADE DA CDA POR SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DO ART. 2º, §5º, INCISO III, DA LEF. MULTA SURGIDA PELO PODER FISCALIZATÓRIO POR PROCON MUNICIPAL, A QUAL ENCONTRA SUBSTRATO NORMATIVO NO DECRETO FEDERAL 2.181/97. MENÇÃO DO ATO INFRALEGAL COMO FUNDAMENTO LEGAL DA DÍVIDA. POSSIBILIDADE. 2) MULTA DO PROCON/CG IMPOSTA A SUPERMERCADO POR DESCUMPRIMENTO DA LEI N. 4.330/2005 ("LEI DA FILA"). CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 3) PENALIDADE FIXADA EM R\$ 3.000,00. MANUTENÇÃO, SOB PENA DE O VALOR NÃO ATENDER AO CARÁTER PUNITIVO-PEDAGÓGICO DA SANÇÃO, CUJA PREVISÃO ESTÁ INSCULPIDA NO ART. 57 DO CDC E NOS VETORES DESCRITOS NO DECRETO FEDERAL N. 2.181/97. 4) APELAÇÃO DESPROVIDA.**

**1.** Surgindo a multa do exercício do poder fiscalizatório do PROCON Municipal, cuja previsão legal está estabelecida no Decreto Federal 2.181/97, não há mácula à Lei de Execuções Fiscais quando a CDA o

menciona como fundamento legal da dívida.

**2.** “De acordo com o entendimento consolidado no Supremo, compete aos municípios legislar sobre o período máximo ao qual os clientes de instituições bancárias podem ser submetidos, no aguardo de atendimento. Precedente: Recurso Extraordinário nº 610.221/SC, mérito julgado com repercussão geral admitida.” (AI 568674 AgR, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 19/02/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO] DJe-045 DIVULG 07-03-2013 PUBLIC 08-03-2013).

**3.** A sanção emanada do PROCON, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, deve traduzir sua função punitiva e pedagógica, repreendendo efetivamente aquele que não observa a legislação consumerista e, dessa forma, inibindo-o a, futuramente, agir à margem da legalidade.

**4.** Recurso desprovido.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos.

**ACORDA** a Segunda Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, **à unanimidade, negar provimento à apelação cível.**

BOMPREÇO SUPERMERCADOS DO NORDESTE LTDA interpôs apelação cível (f. 165/175) contra o MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE, visando à reforma da sentença (f. 141/145) proferida pelo Juízo de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande, assim ementada:

**EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL** – Multa decorrente de autuação pelo PROCON Municipal – Espera em excesso nas filas de atendimento em banco – Alegação de inexigibilidade do título em razão da existência de vícios no auto de infração – Impugnação pelo Município – Procedimento administrativo pautado nos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório – Constitucionalidade da Lei Municipal – Inocorrência de desproporcionalidade entre o fato e a multa aplicada. **REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.**

1. **“Dentro da evolução da jurisprudência desta Turma, com a orientação dada pelo STF, têm-se entendido que pode o Município estabelecer o tempo de atendimento ao público, a partir da identificação do horário da retirada da senha e de efetivo atendimento”.**

O recorrente, nas suas razões, aduziu que a CDA é nula, por não ter observado o disposto no art. 2º, §5º, III, da Lei de Execuções Fiscais. Para tanto, afirmou que o fundamento legal insculpido no título foi equivocado, porquanto, a despeito de tratar-se de débito surgido por descumprimento da Lei da Fila (Lei Municipal n. 4.330/2005), ficou consignado o Decreto n. 2.181/97 como gênese da controvérsia.

Propugnou, ainda, a tese de inconstitucionalidade da referida Lei da Fila (Lei Municipal 4.330/2005).

Por fim, veiculou a tese de que a multa aplicada pelo Município de Campina Grande/PB, de que trata a presente execução, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), mostra-se excessiva, devendo ser minorada.

Contrarrazões foram apresentadas às f. 205/218.

Parecer ministerial sem manifestação meritória (f. 223/224).

É o relatório.

**VOTO: Juiz Convocado RICARDO VITAL DE ALMEIDA**  
**Relator**

- DO VÍCIO DA CDA:

Dentre os seus requisitos formais, a CDA, segundo o art. 2º, §5º, III, da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/80), deve conter o fundamento legal do débito executado.

Não obstante ter sido a multa aplicada pela inobservância, por parte do recorrente, dos horários máximos estabelecidos pela legislação municipal para o atendimento dos consumidores, na verdade, a imposição da penalidade foi levada a cabo pela prerrogativa descrita nos arts. 9º e 18, inciso I, do Decreto Federal 2.181/97, os quais estabelecem que:

Art. 9º. A fiscalização das relações de consumo de que tratam a Lei nº 8.078, de 1990, este Decreto e as demais normas de defesa do consumidor será exercida em todo o território nacional pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, pelos órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, pelos órgãos conveniados com a Secretaria e pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor criados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em suas respectivas áreas de atuação e competência.

[...]

Art. 18. A inobservância das normas contidas na Lei nº 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:

I - multa; [...].

Desse modo, surgindo a multa do exercício do poder fiscalizatório do PROCON Municipal, cuja previsão legal está estabelecida no Decreto Federal 2.181/97, não há mácula à Lei de Execuções Fiscais quando a CDA o menciona como fundamento legal da dívida.

Se isso não fosse suficiente – o que se admite por mera ilação dialética – observa-se que a eventual indicação errônea do fundamento legal do débito, na CDA, caracteriza-se, apenas e tão somente, como erro formal, o que viabiliza, não a extinção do feito executivo, mas a intimação do Fisco para sanar a irregularidade, como demonstram os precedentes adiante, inclusive do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EMENDA OU SUBSTITUIÇÃO DA CDA. POSSIBILIDADE ATÉ A DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA. OFENSA AO ART. 2º, § 8º, DA LEF RECONHECIDA. PRECATÓRIO. COMPENSAÇÃO. EXIGÊNCIA DE LEI LOCAL. 1. **Conforme a jurisprudência do STJ, não é cabível a extinção da Execução Fiscal com base na nulidade da CDA, sem a anterior intimação da Fazenda Pública para emenda ou substituição do título executivo, quando se tratar de erro material ou formal. Precedentes do STJ.** (...) 3. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 96.950/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/03/2012, DJe 12/04/2012).

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE LIXO. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL. NECESSIDADE DE SE OPORTUNIZAR A EMENDA OU SUBSTITUIÇÃO PELO EXEQUENTE. **Verificada a nulidade da CDA em virtude de não registrar o fundamento legal da Taxa de Lixo objeto da cobrança, por ofensa ao art. 202, III, do CTN, cumpre assegurar ao exequente a emenda ou substituição da certidão, possibilitando-se sanar a nulidade até a decisão de primeira instância, antes de se proceder à extinção do processo de ofício.** Inteligência dos arts. 2º, § 8º, da LEF e 203 do CTN. Precedentes do TJRS e STJ. Apelação provida liminarmente para desconstituir a sentença. (Apelação Cível n. 70059251389, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 22/04/2014).

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. NULIDADE DA CDA. TAXA DE LIXO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. NÃO OPORTUNIZAÇÃO DE EMENDA OU SUBSTITUIÇÃO DO TÍTULO. DESCABIMENTO. ARTIGOS 2º, § 8º, LEF E 203, CTN. **Ainda que existente vício formal na CDA, consistente na falta de indicação do fundamento legal que ampara a cobrança do crédito tributário atinente à Taxa de Lixo, cabia ao juízo de 1º grau, antes de indeferir a inicial executiva, oportunizar ao exequente a substituição do título, em atenção aos artigos 2º, §8º, LEF e 203, CTN, como definido por iterativa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e deste Tribunal.** (Agravo de Instrumento n. 70059636688, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 05/05/2014).

Portanto, não merece amparo a primeira tese recursal.

- DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N. 4.330/2005:

A Lei n. 4.330/2005, oriunda do Município de Campina Grande/PB, diz o seguinte:

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:

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 públicos municipais, estaduais e federais, não podendo ultrapassar esse prazo, em hipótese alguma;

IV – 30 (trinta) minutos, para os Supermercados e Lojas de Departamentos nos dias de pagamentos das faturas dos respectivos cartões, não podendo ultrapassar esse prazo, em hipótese alguma.

Registro que **a lei em questão é constitucional**, porquanto compete ao município legislar sobre o tempo máximo de espera em filas, consoante demonstram julgados do STF, proferidos sob o rito da **repercussão geral**, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAR SOBRE TEMPO MÁXIMO DE ESPERA DE CLIENTES EM FILAS DE BANCOS. REPERCUSSÃO GERAL. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA. RE 610.221 RG, (REL. MIN. ELLEN GRACIE, TEMA 272)**. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (RE 559650 AgR, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 18/12/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 11-02-2014 PUBLIC 12-02-2014).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – FILA DE BANCO – TEMPO DE ESPERA – INTERESSE LOCAL – PRECEDENTE. **De acordo com o entendimento consolidado no Supremo, compete aos municípios legislar sobre o período máximo ao qual os clientes de instituições bancárias podem ser submetidos, no aguardo de atendimento.** Precedente: Recurso Extraordinário nº 610.221/SC, mérito julgado com repercussão geral admitida. (AI 568674 AgR, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 19/02/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO] DJe-045 DIVULG 07-03-2013 PUBLIC 08-03-2013).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. ATENDIMENTO BANCÁRIO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PELO PLENÁRIO VIRTUAL NO RE 610.221-RG PARA RATIFICAR A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. TEMA 272 DA GESTÃO POR TEMAS. **1. Os municípios têm competência para regulamentar o atendimento ao público em instituições bancárias, uma vez que se trata de matéria de interesse local.** 2. A repercussão geral da matéria foi reconhecida pelo Plenário da Corte, que na oportunidade ratificou a jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Precedente: RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.8.2010. 3. In casu, o acórdão recorrido assentou: "INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS – FILA DE BANCO – DEMORA NO ATENDIMENTO PELA INSTITUIÇÃO BANCÁRIA – PERMANÊNCIA COMPROVADA POR PRAZO SUPERIOR A 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS – AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIA EM SENTIDO CONTRÁRIO – CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL 4.069/01 – ATO ILÍCITO CONFIGURADO – DANOS MORAIS CONFIGURADOS – VALOR DA INDENIZAÇÃO PROPORCIONAL E RAZOÁVEL – SENTENÇA MANTIDA PELOS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS." 4. Agravo regimental não provido. (ARE 715138 AgR, Relator: Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 18/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2013 PUBLIC 19-02-2013).

**Concluo, assim, que a penalidade tem fundamento constitucional.**

- DO VALOR DA MULTA:

Como já consignado, o recorrente busca minorar o valor da penalidade aplicada na quantia de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

O Código de Defesa do Consumidor, ao tratar do tema, assim pontua:

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).

Por sua vez, o Decreto Federal n. 2.181/97, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no CDC, estabelece o seguinte:

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

I - as circunstâncias atenuantes e agravantes;

II - os antecedentes do infrator, nos termos do art. 28 deste Decreto.

Art. 25. Consideram-se circunstâncias atenuantes:

I - a ação do infrator não ter sido fundamental para a consecução do fato;

II - ser o infrator primário;

III - ter o infrator adotado as providências pertinentes para minimizar ou de imediato reparar os efeitos do ato lesivo.

Art. 26. Consideram-se circunstâncias agravantes:

I - ser o infrator reincidente;

II - ter o infrator, comprovadamente, cometido a prática infrativa para obter vantagens indevidas;

III - trazer a prática infrativa conseqüências danosas à saúde ou à segurança do consumidor;

IV - deixar o infrator, tendo conhecimento do ato lesivo, de tomar as providências para evitar ou mitigar suas conseqüências;

V - ter o infrator agido com dolo;

VI - ocasionar a prática infrativa dano coletivo ou ter caráter repetitivo;

VII - ter a prática infrativa ocorrido em detrimento de menor de dezoito ou



maior de sessenta anos ou de pessoas portadoras de deficiência física, mental ou sensorial, interditadas ou não;

VIII - dissimular-se a natureza ilícita do ato ou atividade;

IX - ser a conduta infrativa praticada aproveitando-se o infrator de grave crise econômica ou da condição cultural, social ou econômica da vítima, ou, ainda, por ocasião de calamidade.

Art. 27. Considera-se reincidência a repetição de prática infrativa, de qualquer natureza, às normas de defesa do consumidor, punida por decisão administrativa irrecorrível.

Parágrafo único. Para efeito de reincidência, não prevalece a sanção anterior, se entre a data da decisão administrativa definitiva e aquela da prática posterior houver decorrido período de tempo superior a cinco anos.

Art. 28. Observado o disposto no art. 24 deste Decreto pela autoridade competente, a pena de multa será fixada considerando-se a gravidade da prática infrativa, 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.

Na realidade, "o quantum observado à multa aplicada pelo Procon deve observar as regras do art. 57 do Código de Defesa do Consumidor, sendo graduada de acordo com a gravidade da infração, bem como com a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor do serviço, ressaltando o caráter pedagógico da mesma." (TJPR - 5ª C. Cível - AC - 1441947-3 - Curitiba - Rel.: Nilson Mizuta - Unânime - J. 10.11.2015).

Deve-se ter em mente, ainda, que "a multa administrativa é uma sanção de caráter pedagógico e sancionatório, não visando à reparação do dano sofrido pelo Consumidor, mas, sim, à punição pela prática de ato vedado por Lei, a fim de coibir a sua reiteração, em típico exercício do poder de polícia administrativa." (TJES, Apelação, 48120317291, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Quarta Câmara Cível, Julgamento: 02/05/2016, Publicação: 12/05/2016).

A sanção emanada do PROCON, portanto, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, deve traduzir sua função punitiva e pedagógica, repreendendo efetivamente aquele que não observa a legislação consumerista e, dessa forma, inibindo-o a, futuramente, agir à margem da legalidade.

Estou persuadido de que pleiteada minoração da – já ínfima – penalidade deve ser prontamente repreendida, sob pena de não cumprir os vetores descritos no art. 57 do CDC e no Decreto Federal n. 2.181/97, razão por que a mantenho.

À luz do exposto, **nego provimento à apelação cível.**

É como voto.

Presidiu a Sessão o Excelentíssimo Desembargador **OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO**, que participou do julgamento com **ESTE RELATOR** (Juiz de Direito Convocado, com jurisdição limitada, em substituição à Excelentíssima Desembargadora MARIA DAS NEVES DO EGITO DE A. D. FERREIRA) e com o Excelentíssimo Desembargador **ABRAHAM LINCOLN DA CUNHA RAMOS.**

Presente à Sessão a Excelentíssima Doutora **LÚCIA DE FÁTIMA MAIA DE FARIAS**, Procuradora de Justiça.

Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa/PB, 25 de julho de 2017.

**Juiz Convocado RICARDO VITAL DE ALMEIDA**  
**Relator**