



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000291487

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1007404-05.2021.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante MUNICÍPIO DE CAMPINAS, é apelado BANCO INTER S/A.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente) E JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO.

São Paulo, 26 de março de 2025.

PAULO GALIZIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 22918

10ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO Nº 1007404-05.2021.8.26.0114

COMARCA: CAMPINAS – 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

APELANTE: MUNICÍPIO DE CAMPINAS

APELADO: BANCO INTER S/A

JUIZ: DIOGO CORRÊA DE MORAIS AGUIAR

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. PARCIAL PROVIMENTO. I. CASO EM EXAME 1. Recurso de apelação interposto pelo Município de Campinas contra sentença que reduziu multa aplicada pelo PROCON em processo administrativo contra instituição bancária, fixando-a em 6.000 UFIR's. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste na possibilidade de o Poder Judiciário reduzir a multa administrativa aplicada, sem ofensa à Separação de Poderes. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O magistrado a quo entendeu que a autuação foi devida, mas parte da fundamentação para a aplicação da multa se mostrou indevida. 4. A teoria dos motivos determinantes é aplicável e, invalidado um de seus motivos, deve o ato administrativo ser revisto. IV. DISPOSITIVO E TESE 5. Recurso parcialmente provido para determinar que a Administração recalcule a multa, a fim de que a sanção seja proporcional e razoável aos demais fundamentos. Tese de julgamento: 1. O Poder Judiciário não deve substituir a Administração para arbitrar novo valor de multa. 2. A Administração deve recalcular a multa proporcionalmente aos fundamentos válidos. LEGISLAÇÃO CITADA: - Código de Defesa do Consumidor, arts. 6º, 14, 20, 22, 34, 39, 51, 52. JURISPRUDÊNCIA CITADA: - TJSP, Apelação / Remessa Necessária 0071490-17.2012.8.26.0114, Rel. Paulo Galizia, 10ª Câmara de Direito Público, j. 18/08/2014. - TJSP, Apelação Cível 1037639-07.2022.8.26.0053, Rel. Antonio Celso Aguilar Cortez, 10ª Câmara de Direito Público, j. 06/03/2023.

RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo Município de Campinas contra a r. sentença de fls. 947/955, cujo relatório se adota, que, no âmbito do da ação anulatória ajuizada por BANCO INTER S/A contra a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON do Município de Campinas, julgou

parcialmente procedente o pedido inicial para determinar a redução da multa aplicada no processo administrativo nº 2012/09/00382PPC, fixando-a no importe de 6.000 UFIR's.

Irresignada, a Municipalidade apresentou apelação às fls. 582/593. Sustenta que o controle judicial dos atos administrativos é unicamente de legalidade e que a competência do Judiciário para a revisão de atos administrativos restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado. Argumenta que a instituição bancária infringiu diversos artigos do Código de Defesa do Consumidor e da Instrução Normativa nº 28 do INSS, ao adotar método comercial desleal e abusivo. Defende que a multa aplicada deve ser mantida em sua integralidade.

Pede a reforma da sentença para que seja julgada integralmente improcedente a ação anulatória, mantendo-se a multa aplicada pelo PROCON no valor original de 10.000 UFIR's, com inversão do ônus sucumbencial para que o Banco seja condenado ao pagamento de custas e honorários. Alternativamente, requer que seja reconhecida a sucumbência recíproca, com a divisão proporcional das custas processuais e honorários advocatícios entre as partes.

Recurso tempestivo, sem preparo, pois é apelante o Município.

Às fls. 596/602 foi apresentado novo recurso de apelação em nome do Município de Campinas, subscrito por procurador diverso.

Decorreu *in albis* o prazo de contrarrazões.

Não há oposição ao julgamento virtual.

É O RELATÓRIO.

De início, por força do princípio da unirrecorribilidade, deixo de conhecer do segundo recurso de apelação interposto pelo Município de Campinas, que já havia exercido seu direito quando apresentou o primeiro recurso de apelação, de modo que se operou a preclusão, impossível novo exercício em momento posterior contra a mesma decisão.

Nesses termos já decidiu esta Seção de Direito Público (com destaques lançados por mim):

Apelação cível – Declaratória de inexigibilidade de tributo e repetição do indébito – Interposição de dois recursos de apelação pelo ente fazendário – Impossibilidade – Princípio da unirrecorribilidade – Preclusão que se opera sobre o ato de recorrer quando da primeira oportunidade para tanto – Irresignação manejada a posteriori que não pode ser conhecida – Legitimidade ativa do consumidor reconhecida – Afastamento das Tarifas de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) e de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) da base de cálculo do ICMS – Impossibilidade – Inteligência do Tema nº 986 do A. STJ – Encargo a ser suportado diretamente pelo consumidor final – Modulação de efeitos para preservar as liminares concedidas em momento que antecede o marco de 27/03/2017 (julgamento do REsp nº 1.163.020/RS), até a publicação do acórdão do Tema nº 986 do A. STJ (29/04/2024) – Inaplicabilidade ao caso vertente – Demanda improcedente, sem ressalva à modulação de efeitos – Sentença reformada – Recurso fazendário e reexame necessário providos.

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1033972-48.2016.8.26.0562; Relator (a): Souza Meirelles; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Santos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 26/11/2024; Data de Registro: 26/11/2024)

APELAÇÃO. Extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, incisos I e IV, do CPC/2015. PRELIMINAR. APELAÇÃO INTERPOSTA EM DUPLICIDADE. Princípio da unirrecorribilidade recursal. Configuração da preclusão consumativa. Segunda apelação do autor não conhecida. INTERESSE PROCESSUAL. Pedido de concessão de benefício

acidentário. Existência de benefício cessado na via administrativa. Desnecessidade de novo requerimento administrativo ou de lapso temporal entre a cessão da benesse anterior e a propositura da ação. Precedentes do STJ. Preenchimento dos requisitos essenciais à configuração do interesse de agir. Tema 350/STF e Tema 660/STJ. Extinção afastada. Anulação da sentença. CAUSA NÃO MADURA PARA JULGAMENTO IMEDIATO. Retorno dos autos à origem para regular processamento do feito. RECURSO PROVIDO.

(TJSP; Apelação Cível 1005404-93.2024.8.26.0189; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: 17ª Câmara de Direito Público; Foro de Fernandópolis - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 26/10/2024; Data de Registro: 26/10/2024)

Passo à análise do recurso conhecido.

O magistrado *a quo* entendeu que a autuação foi devida, pois presente a conduta e regular o processo administrativo. Não foi interposto recurso pela parte autora. No entanto, diante do acolhimento do pedido subsidiário autoral de reduzir a multa aplicada, foi interposto o recurso agora em análise.

A insurgência recursal (assim como o reexame necessário, em razão de ser esse o único ponto em que sucumbiu o Município) está limitada à possibilidade de o Poder Judiciário reduzir, na hipótese, a multa aplicada, sem ofensa à Separação de Poderes.

O magistrado concluiu que *“não há prova de que correspondentes bancários vinculados à autora se utilizavam de procuração administrativa, sem que os consumidores tivessem ciência”* e que, por tal motivo *“não é o caso de anular o ato administrativo, mas reduzir a multa aplicada, pois parte da fundamentação para sua aplicação se mostrou indevida”*.

A propósito, no processo de nº 0071490-17.2012.8.26.0114, julgado sob minha relatoria em 2014, concluiu-se pela ausência de irregularidade

praticada pela instituição financeira com relação a seus correspondentes bancários. Nesses termos foi fixada a ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA Procedimento administrativo instaurado pelo PROCON de Campinas contra instituições financeiras Decisão cautelar administrativa que vedou a utilização de procurações administrativas em massa, pelos agentes financeiros, denominados "Pastinhas" Inadmissibilidade Contrato de mandato, que respeita as regras de direito civil e não pode ser limitado, sem constatação de reais abusos e fraudes Ardil que não foi constatado Simples aumento desmedido de reclamações no PROCON e utilização da máquina pública para aferição de lucro não são suficientes a impedir a expedição de procuração administrativa Ilegalidades não configuradas Poder de Polícia que não pode restringir o uso de instrumentos legítimos previstos no direito civil Segurança concedida em parte. Recursos oficial e voluntário da Municipalidade não providos.

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 0071490-17.2012.8.26.0114; Relator (a): Paulo Galizia; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/08/2014; Data de Registro: 18/08/2014)

Naquela hipótese, ao discutir a legalidade de medida cautelar administrativa aplicada a mesma empresa autora dos presentes autos, esta Turma Julgadora concluiu que não havia ilicitude na expedição de procurações administrativas em massa a seus correspondentes bancários e agentes, uma vez que a lei não estabelecia tal limite.

No caso agora em análise, a empresa autora foi autuada por infrações aos arts. 6º, III, IV, VI, 14, 20, §2º, 22, parágrafo único, 34,39, IV, V, XII e

51, III, IV, XV, §1º, I, II, III e 52, I, II, III, IV, V e §2º (vide fl. 252), todos do CDC.

Com razão, portanto, o magistrado *a quo*, ao identificar que parte da autuação foi indevida. Ora, se a autuação foi, em parte, fundamentada na má prestação de serviços correspondente à outorga de procuração em massa aos correspondentes bancários, conduta já considerada lícita por este juízo, é evidente que ao menos **parte** da multa aplicada não é devida.

A propósito, aplica-se na análise da matéria a teoria dos motivos determinantes. Essa teoria, de acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro, se aplica de modo que “*quando a administração indica os motivos que a levaram a praticar o ato, este somente será válido se os motivos forem verdadeiros. Para apreciar esse aspecto, o Judiciário terá que examinar os motivos, ou seja, os pressupostos de fato e as provas de sua ocorrência*”.¹

Na hipótese agora analisada, a administração efetivamente indicou a má prestação de serviços relativa à outorga de procuração em massa aos correspondentes bancários como um dos motivos que a levaram a aplicar a multa impugnada. Refutada a legitimidade desse fundamento, é necessário revisar o próprio ato administrativo.

No entanto, em posicionamento distinto àquele adotado na r. sentença, entendo que não cabe ao Poder Judiciário substituir a Administração para arbitrar novo valor devido à multa, pois assim inevitavelmente se adentraria o mérito administrativo da questão.

Ressalto, contudo, que tampouco é o caso de se invalidar a sanção aplicada, pois esta é devida, ao menos com relação aos demais fundamentos que a justificaram.

Portanto, entendo que é o caso de reformar a r. sentença apenas para determinar que **a própria Administração recalcule a multa adotada, em razão da invalidação parcial do ato administrativo anterior, a fim de que seja proporcional e adequada aos demais motivos que a fundamentaram**, facultado novo controle jurisdicional em relação ao valor que venha a ser arbitrado, caso se verifique qualquer abuso.

Observa-se, a propósito, que procedimento semelhante é

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 218.

adotado com relação às multas sancionatórias fiscais, que devem ser limitadas a 100% do valor do tributo. Ainda que seja evidente a ilegalidade, o Poder Judiciário não substitui a Administração para recalcular a multa para valor legal, mas sim determina que a própria Administração o faça:

TRIBUTÁRIO. Pleito de recálculo dos valores contidos em CDA, para readequação da multa e dos juros aos patamares legais. Sentença de procedência. Multa sancionatória que deve ser limitada a 100% do valor do tributo. Insurgência da Fazenda Estadual quanto à redução da multa punitiva. Descabimento, tendo em vista a vedação ao confisco. Insurgência ainda quanto ao afastamento da incidência de juros de mora ou taxa SELIC sobre a base de cálculo da multa punitiva. Incidência prevista no art. 96, inc. II, da Lei Estadual nº 6.374/1989. Honorários advocatícios, por outro lado, que devem ser arbitrados por equidade, dada a singeleza e repetitividade da demanda. Reforma da decisão de primeiro grau, apenas em pequena parte. Recurso da FESP parcialmente provido.

(TJSP; Apelação Cível 1037639-07.2022.8.26.0053; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 16ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 06/03/2023; Data de Registro: 06/03/2023)

Observo, no entanto, que com a reforma, deixa de ser possível identificar o proveito econômico da parte autora para utilizá-lo como parâmetro para o arbitramento de honorários advocatícios. Reformo, portanto, também esse ponto da decisão, a fim de estabelecer a condenação em honorários advocatícios por equidade, nos termos do art. 85, §8º, CPC, no valor de R\$3.000,00, devidos ao patrono da parte autora, valor que entendo preencher os requisitos do §2º do mesmo dispositivo legal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considera-se prequestionada toda a matéria, pois *“para que se tenha por configurado o pressuposto do prequestionamento, é bastante que o tribunal de origem haja debatido e decidido a questão federal controvertida, não se exigindo expressa menção ao dispositivo legal pretensamente violado no especial”* (RSTJ 157/31, 148/247, RT 659/192, entre dezenas de outras).

Ante o exposto, pelo meu voto, **DOU PARCIAL PROVIMENTO** aos recursos, nos termos da fundamentação.

PAULO GALIZIA
RELATOR