



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Décima Quinta Câmara de Direito Público

**Registro: 2025.0000405832**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1033253-76.2021.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante ITAÚ UNIBANCO S/A, é apelado MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

**ACORDAM**, em 15<sup>a</sup> Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores EURÍPEDES FAIM (Presidente sem voto), SILVA RUSSO E EUTÁLIO PORTO.

São Paulo, 24 de abril de 2025.

**ERBETTA FILHO**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Décima Quinta Câmara de Direito Público

**Apelação nº 1033253-76.2021.8.26.0114**

Apelante : **Banco Itaú S/ A**  
Apelado : **Município de Campinas**  
Comarca : **Campinas**

**Voto nº 50.065.**

**AGÊNCIA BANCÁRIA – MULTA – Lei Municipal nº 12.889/07 – Município de Campinas – Embargos à execução fiscal julgados improcedentes – Lei que determina às agências bancárias a instalação de número mínimo de assentos para a comodidade dos usuários – Legitimidade da lei – Competência legislativa municipal para dispor sobre segurança, rapidez e conforto no atendimento de usuários de serviços bancários – Matéria de interesse local – Inteligência do art. 30, I, da CF – Hipótese, todavia, de multa calculada com violação aos ditames da lei local – Aplicação retroativa da multa diária – Período de infração contado da primeira fiscalização à constatação de reincidência – Inadmissibilidade – Desrespeito ao artigo 2º, inciso II, daquela lei – Precedentes desta 15ª Câm. de Dir. Público – Embargos julgados procedentes nesta Instância – Reforma da sentença para esse fim. Recurso provido.**

**V i s t o s.**

Trata-se de embargos à execução fiscal movida pelo Município de Campinas com vistas à cobrança de multa administrativa dos exercícios de 2016 a 2019.

Com a sentença de fls. 185/189, prolatada pela Meritíssima Juíza de Direito Ana Rita de Oliveira Clemente, os embargos foram julgados improcedentes.

Contra a decisão insurge-se o banco



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Décima Quinta Câmara de Direito Público

embargante com o presente recurso de apelação. Nas razões do apelo, invoca os seguintes argumentos, em resumo: a inclusão dos sócios da instituição apelante é indevida, devendo ser decretada nesta Instância a exclusão dos mesmos, por ser patente sua ilegitimidade; a decisão administrativa é nula por ausência de notificação e de fundamentação específica; demais disso, a multa é nula, pois o banco já disponibiliza assentos suficientes para atendimento das necessidades cotidianas de seus clientes na agência em apreço; fica claro que o banco apelante tomou todas as medidas cabíveis para cumprimento da Lei Municipal 12.889/2007 e do Decreto Municipal 17.543/2012, inexistindo qualquer conduta infracional ou prejudicial a seus consumidores; não persistindo a suposta irregularidade da agência, não deve ser mantida a multa administrativa, ainda mais em vultuosa quantia como a ora executada; além disso, no caso *sub judice*, o ente fiscalizador aplicou a reprimenda tomando por termo inicial a data da primeira diligência, ocorrida em 19 de março de 2014, e como termo final a data da autuação, ocorrida em 26 de janeiro de 2015, totalizando 313 dias-multa; entretanto, o artigo 2º da Lei 12.889/07 estabelece, de forma inequívoca, que a inobservância da norma municipal sujeitaria a agência, quando apurada a reincidência, ao pagamento de multa em valor equivalente a cem UFICs, para cujo cálculo o termo final seria a data em que evidenciada a regularização do serviço; da simples leitura desse artigo, extrai-se que o termo inicial para o cômputo da multa

diária é a data em que evidenciada a reincidência, ao passo que o termo final é a data da fiscalização posterior na qual se ateste se houve o saneamento da irregularidade; mas, após a data em que constatada a reincidência, o ente fiscalizador não realizou visitas periódicas que atestassem a permanência da inadequação e, posteriormente, o saneamento da irregularidade; logo, se não houve uma nova fiscalização da Municipalidade a fim de se constatar a continuidade da infração, é impensável admitir a imposição de multa por mera presunção de irregularidade; por outro lado, a abusividade da multa também reside no excessivo e desproporcional valor arbitrado, em contrariedade ao princípio da razoabilidade e infringindo-se a vedação do enriquecimento sem causa, estabelecida no art. 884 do Código Civil. Subsidiariamente, pede que a multa seja reduzida, consoante padrões que se coadunem com os princípios da razoabilidade/proporcionalidade, com a consequente distribuição do ônus sucumbencial.

Regularmente processado e respondido.

Houve oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

Comporta provimento o recurso.

Analizados os argumentos do banco embargante e do Município, conclui-se pela incorreção do cálculo efetuado pela Administração Municipal para fins de aplicação da sanção pecuniária aqui combatida, o que torna inválida a cobrança. Senão vejamos.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Décima Quinta Câmara de Direito Público

Está correta a fundamentação da sentença, tanto para declarar a validade da lei invocada pelo Município, quanto para reconhecer a efetiva ocorrência da infração e a incidência da punição pecuniária no caso concreto.

Especificamente no que toca à obrigação de instalar assentos para o conforto dos consumidores em agências bancárias, de fato, o Superior Tribunal de Justiça já asseverou, em incidente de inconstitucionalidade, a plena competência dos Municípios para legislar sobre o tema, consoante o V. Acórdão prolatado pela Corte Especial, no âmbito da Arg. de Inconst. no Recurso em Mandado de Segurança (AI no RMS) nº 28.910/RJ (CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, v. m., j. 21/03/2012).

E, na espécie, a penalidade em apreço está devidamente prevista na legislação municipal (Lei Municipal nº 12.889/07, de Campinas). Tem, portanto, amparo legal e, como visto, encontra fundamento último na própria Constituição da República, na medida em que esta atribui aos Municípios a competência para disciplinar os assuntos de interesse local.

Além disso, não parece haver dúvidas quanto à ocorrência da infração. Nesse tocante, o banco apenas alega que já disponibilizava assentos suficientes para seus clientes. Porém, tal argumento nada diz acerca da invalidade da multa imposta e tampouco serve para demonstrar o efetivo cumprimento da norma pelo banco recorrente.

Pois o artigo 1º do Decreto Municipal nº 17.543/12, que regulamenta a lei de regência, reza o seguinte: *“Art. 1º Considera-se suficiente para efeito de aplicação da Lei nº 12.889, de 13 de abril de 2007, o número correspondente a 4 (quatro) vezes a quantidade de caixas de atendimento existentes no estabelecimento bancário, incluídos os caixas reservados ao atendimento preferencial.”*. E, nesses termos, a disponibilização de assentos em número inferior ao determinado por lei já basta para se considerar ocorrida a infração sujeita à multa.

No entanto, no caso destes autos, o cálculo da multa devida baseou-se em premissas equivocadas que resultaram na invalidade da presente cobrança. Daí a necessidade de se reformar a sentença.

Relativamente ao *quantum* exigido pelo Município como resultado das imposições diárias de penalidade, o embargante alertou, na peça exordial e nas razões recursais, a incorreção do cálculo efetuado. O erro incidiu sobre a quantidade de dias-multa aplicável já que, no caso concreto, houve apenas uma fiscalização do órgão competente em todo o período após a advertência, o que torna injustificável a cobrança retroativa da pena pecuniária.

De fato, o cálculo do montante devido a título de multa está disciplinado no artigo 2º da Lei Municipal nº 12.889/07. Esse dispositivo apresenta as sanções previstas para a infração que se discute nestes autos, *in verbis*:

*“Artigo 2º. - A não observância do disposto na presente lei sujeitará as agências bancárias às seguintes penalidades:*

*I - Advertência;*

*II - Em caso de reincidência, multa diária de cem UFICs - Unidade Fiscal de Campinas - até a regularização do serviço.*

*III - Suspensão do alvará de funcionamento após a terceira reincidência.”.*

Do inciso II do citado artigo, conclui-se que o *quantum* devido é calculado contando-se o número de dias-multa, com termo inicial situado na data da reincidência e termo final recaindo na data em que cessa o cometimento da infração, isto é, com o cumprimento regular da exigência legal e normalização do serviço.

Todavia, no caso destes autos, é fato incontroverso que o Município exequente calculou o montante utilizando: i) como termo inicial a data em que foi aplicada a advertência ao banco executado (19/03/2014); ii) como termo final o momento da reincidência (26/01/2015). Assim, pelo raciocínio implementado pelo Município, a persistência da infração perdurou por 313 dias, o que, multiplicado por 100 (cem) UFICs, teria resultado no valor final de 31.300 UFICs.

É o que o próprio ente público afirmou ao rejeitar o recurso administrativo interposto pelo ora apelante – decisão copiada a fls. 127/130. Ressalte-se o seguinte trecho:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Décima Quinta Câmara de Direito Público

*“Imperioso esclarecer, ainda, que a multa diária de 100 UFIC's está prevista no artigo 2º, inciso II da própria Lei Municipal nº 12.889/2007, portanto não sendo arbitrada pela autoridade administrativa. Ainda, conforme muito bem explicado pelo Diretor do PROCON em fl. 29, calculou-se a multa diária a partir da data da primeira diligência (em 19/03/2014 – prot 14/09/00867 PPC) até a data da presente autuação – período que é indiscutível o efetivo descumprimento da norma – totalizando 31.300 UFIC's.”.*

Fica claro, portanto, que a imposição da multa ocorreu em violação ao artigo 2º, inciso II, da Lei Municipal nº 12.889/07, eis que seu valor foi calculado sem observância dos parâmetros temporais estabelecidos nesse dispositivo da lei local.

Daí ter razão o embargante quanto à incorreção do valor cobrado e à inobservância do princípio da legalidade que deve nortear a imposição das penas pecuniárias pelo Estado.

Nesse tocante, é preciso reconhecer que o erro de cálculo cometido pela administração pública não pode ser corrigido *ex officio* pelo Poder Judiciário, sob pena de interferência indevida. Pois ao proceder dessa forma, o órgão jurisdicional exerceria uma atividade administrativa que não lhe compete. Neste caso, como se explicará adiante, deve o Poder Judiciário limitar-se a reconhecer a invalidade da cobrança, cabendo à Municipalidade lidar com as consequências do seu erro administrativo.

Poder-se-ia argumentar, de outra banda,

que esse vício não chega a invalidar por completo a cobrança, sendo suficiente para sua convalidação o recálculo da multa com uso correto dos critérios legais, bastando que a Municipalidade corrija a CDA para esse fim.

No entanto, o crédito ora exigido foi constituído mediante processo administrativo regular em que o banco infrator teve oportunidade de se defender, tomando por base justamente os marcos temporais usados pelo Município credor. É essa dialética desenvolvida na seara administrativa que confere legitimidade à multa aplicada e, por conseguinte, ao título executivo lavrado pelos agentes competentes.

Por isso, é de se concluir que o vício em questão afasta irremediavelmente a liquidez da Certidão de Dívida Ativa que alicerça a cobrança.

Não apenas porque a simples retificação unilateral da CDA, pelo ente público, retira do procedimento a legitimidade que decorre do contraditório na seara administrativa. Mas também, e principalmente, por ser vedado ao exequente operar a emenda da inicial após a prolação da sentença, *a contrario sensu* da permissão consignada no § 8º do artigo 2º da Lei nº 6.830/80, nestes termos: “*Até a decisão de primeira instância, a Certidão de Dívida Ativa poderá ser emendada ou substituída, assegurada ao executado a devolução do prazo para embargos.*”

Por isso, a reelaboração do cálculo



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Décima Quinta Câmara de Direito Público

deverá ser realizada pelo Município na esfera administrativa, respeitados os prazos legais aplicáveis.

O entendimento aqui acolhido tem sido esposado por esta Corte Estadual, em especial, por esta colenda 15ª Câmara de Direito Público.

Especificamente tratando da imposição de multa com base na Lei Municipal nº 12.889/07 de Campinas, esta Câmara recentemente pronunciou-se no mesmo sentido, quando do julgamento da Apelação nº 1046264-12.2020.8.26.0114 (15ª Câ. de Dir. Público, Rel. Des. AMARO THOMÉ, v. u., j. 24.02.2022), envolvendo as mesmas partes. O V. Acórdão, que acolheu o apelo do Município a fim de manter a extinção do feito executivo, recebeu a seguinte ementa:

*“APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - MUNICÍPIO DE CAMPINAS: ALEGAÇÃO DE QUE A R. SENTENÇA É EXTRA PETITA, OU VIOLADORA DOS PRINCÍPIOS DA ADSTRIÇÃO/CONGRUÊNCIA - INOCORRÊNCIA, POIS A TUTELA CONCEDIDA PELA SENTENÇA CORRESPONDE À REQUERIDA; QUANTO AO MÉRITO, A MULTA PELA INSUFICIÊNCIA DE ASSENTOS EM AGÊNCIA BANCÁRIA (LEI 12.889/07) SOMENTE PODERIA SER APLICADA A PARTIR DA CONSTATAÇÃO DA REINCIDÊNCIA E NÃO DA ADVERTÊNCIA (ART. 2º, I E II) - NULIDADE DO CÁLCULO RETROATIVO; QUANTO À ILEGITIMIDADE DE PARTE, A AÇÃO FOI MOVIDA EM FACE DE PESSOA JURÍDICA, E NÃO EM FACE DE SEUS SÓCIOS - AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL - RECURSO NÃO PROVIDO.”.*

Outro exemplo de decisão que, embora

salientando a validade da multa prevista na legislação de Campinas, igualmente extingue a execução pela invalidade do cálculo é o V. Acórdão também proferido por esta C. Décima Quinta Câmara de Direito Público, nos autos da Apelação nº 1011827-42.2020.8.26.0114 (Rel. Des. TANIA MARA AHUALLI, v. u., j. 01/07/2021). Transcreve-se aqui a respectiva ementa:

*“APELAÇÃO CÍVEL - Embargos à Execução Fiscal - Multa Administrativa - Município de Campinas - Instituição financeira que foi autuada em fiscalização realizada pelo Procon de Campinas, diante da disponibilização de assentos em quantia inferior àquela determinada na legislação municipal de regência do tema Banco que ofertou embargos à execução, questionando a legalidade da cobrança e o excesso do valor cobrado - Sentença de rejeição dos embargos - Insurgência do banco - Acolhimento - Lei Municipal nº 12.889/07 que prevê em seu artigo 2º, as penalidades de advertência, multa diária e cassação de alvará de funcionamento, para os casos de infração ao número mínimo de assentos em agências bancárias - Pena de multa diária que somente pode ser aplicada em caso de reincidência, a contar da data da autuação, até a regularização do serviço - Caso concreto em que a multa diária foi aplicada retroativamente, a contar da data da primeira fiscalização, até a data em que constatada a reincidência da infração - Ofensa à legalidade evidenciada - CDA nula - Sentença reformada, com acolhimento dos embargos à execução e consequente extinção da execução fiscal. RECURSO PROVIDO.”.*

Por tudo isso, a solução que se impõe é o acolhimento da insurgência apresentada pelo banco embargante, reformando-se a sentença apelada, para que sejam considerados procedentes os embargos à execução.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Décima Quinta Câmara de Direito Público

Diante disso, arcará o Município embargado com as despesas processuais e a verba honorária advocatícia.

Nesse particular, fica o Município embargado condenado ao pagamento de honorários advocatícios em prol do(s) advogado(s) do banco embargante, fixados em 10% do valor da causa, nos termos do art. 85, § 2º do NCPC.

Considerou-se, para tal arbitramento, o grau de complexidade da causa – uma vez que não houve a prática de muitos atos processuais, nem a necessidade de realização de audiências, perícias e outros atos instrutórios – e também o fato de a mesma não ter exigido muito tempo dos causídicos.

De outro giro, a fim de que não parem dúvidas, consideram-se prequestionados todos os dispositivos jurídicos invocados pelas partes, para assentar que a presente decisão não importa em qualquer violação aos mesmos.

Na conformidade do exposto, então, para o fim explicitado, em suma, meu voto propõe dar provimento ao recurso.

**Erbetta Filho**  
**Relator**  
Assinatura eletrônica