



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2026.0000343937

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1027180-38.2025.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO e Apelante/Apelado FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON, é apelado/apelante -----

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso da autora e negaram provimento ao recurso do Procon, V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RUBENS RIHL (Presidente) E ALIENDE RIBEIRO.

São Paulo, 14 de abril de 2026

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA RELATOR Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 23989

APELAÇÃO Nº 1027180-38.2025.8.26.0053

COMARCA: SÃO PAULO

APELANTES: ----- // FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE SÃO PAULO-

PROCON/SP

APELADOS: FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE SÃO PAULO PROCON/SP // -----

Julgador de Primeiro Grau: *Luiza Barros Rozas Verotti*

DIREITO ADMINISTRATIVO E DO CONSUMIDOR. RECURSOS DE APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA APLICADA PELA FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. REFORMA DO "DECISUM", A FIM DE JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO INICIAL. RECURSO DA AUTORA PROVIDO, E APELO FAZENDÁRIO DESPROVIDO.

1. CASO EM EXAME: Trata-se de recursos de apelação interpostos por inconformismo com a r. sentença que, em sede de ação anulatória de multa administrativa aplicada pelo PROCON, julgou parcialmente procedente o pedido inicial para o fim de anular um dos itens do auto de infração lavrado em desfavor do fiscalizado.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

2. **QUESTÃO EM DISCUSSÃO:** Verificar (i) a regularidade do procedimento administrativo sancionatório no aspecto formal; (ii) se os elementos de prova utilizados pela Administração Pública realmente serviam de pressuposto fático-jurídico à conclusão de que a empresa cometeu as condutas ilegais que lhe foram imputadas (legalidade material); e (iii) se as sanções aplicadas observam aos requisitos previstos nas normas de regência, bem como os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

3. **RAZÕES DE DECIDIR:** Autora que, após fiscalização realizada pelo PROCON, foi autuada por expor à venda ao público consumidor (i) em balcão refrigerado, alimento (peixe) embalado pelo próprio estabelecimento, na ausência do consumidor, em embalagens plásticas e em isopor, sem a advertência de se tratar de produto alergênico; (ii) cestas de Páscoa sem a relação dos produtos nela contidos, e sem os respectivos prazos de validade. Procedimento administrativo que seguiu seu curso regular, com a oferta de defesa e de recurso administrativo, em prestígio aos princípios do devido processo legal, do contraditório, e da ampla defesa. Violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade

4. **DISPOSITIVO:** Sentença de parcial procedência reformada, para o fim de julgar totalmente procedente o pedido inicial. Recurso interposto pela autora provido, e recurso fazendário desprovido.

VOTO Nº 23989 2/10

Vistos, etc.

Trata-se de recursos de apelação interpostos por ----- **SUPERMERCADOS LTDA.** e pela **FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE SÃO PAULO – PROCON/SP** por inconformismo com a r. sentença de fls. 156/160 que, em sede da *Ação Anulatória de Ato Administrativo* proposta por ----- em face da **FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON/SP**, julgou parcialmente procedente o pedido inicial *para anular a autuação referente à ofensa ao art. 13 caput, da Resolução RDC nº 727/2022, bem como da multa correlata e determinar que o valor da multa seja recalculado para levar em consideração apenas a infração referente à comercialização de cestas de Páscoa sem a devida informação de prazo de validade. Ainda, consignou que diante da sucumbência, recíproca, cada parte arcará com as próprias custas e despesas processuais. Arbitro honorários advocatícios, no mínimo legal, sobre o valor do proveito econômico obtido, em favor da autora, e sobre o valor da multa remanescente, em favor da Fundação Procon, em ambos os casos, observada a data-base da multa originariamente cominada.*

Em suas razões recursais (fls. 165/169), a apelante **Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON** aduz que houve o efetivo cometimento da infração descrita no artigo 18, §6º, II, do Código de Defesa do Consumidor - CDC, em razão do descumprimento à Lei nº 10.674/03. Afirma que a infração foi constatada no ato



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

fiscalizatório, visto que, no que se refere à embalagem transparente, a empresa substituiu as etiquetas para constar a informação exigida pelo artigo 13, da Lei Federal nº 10.674/23, o que reforça a irregularidade aferida pela fiscalização. Argui, assim, que o simples fato de o produto ser “peixe” não exime o fornecedor de informar explicitamente sobre o alergênico “peixe”, conforme as normativas, e que o cometimento da infração é fato incontroverso, não negado pela parte autora. Requer o provimento do recurso para a reforma parcial da sentença recorrida, a fim de julgar integralmente improcedente o pedido inicial.

A apelante ----- interpôs recurso de apelação (fls. 172/178), em que aduz, em resumo, que, no tocante à ausência de prazo de validade em produtos na cesta de Páscoa, as cestas montadas no estabelecimento eram sugestões de embalagem e estavam envoltas em plástico transparente para que os consumidores pudessem visualizar os produtos, de modo que não se tratava de um kit como sustentado pelo PROCON. Afirma que o auto não indica que os produtos internos não continham as informações necessárias exigidas em lei, o que foi desconsiderado na sentença. Argui, subsidiariamente, que o valor da multa deve ser reduzido, visto que, se houve o reconhecimento de 03 (três) atenuantes, a redução não poderia ser a mínima prevista na normativa de regência, e que, caso se mantenha a sentença, as custas processuais devem ser repartidas entre as partes.

----- e Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON apresentaram contrarrazões, respectivamente, às fls. 187/191 e fls. 192/196, em que pugnam pelo desprovimento do recurso interposto pela parte adversa.

VOTO Nº 23989 3/10

É o relatório.

Estão presentes os requisitos de admissibilidade recursal.

De saída, vale destacar que o presente apelo foi distribuído por **prevenção** ao **Agravo de Instrumento nº 2129394-55.2025.8.26.0000**, interposto pela autora por inconformismo com a r. decisão de fls. 71/72, que indeferiu o pedido de concessão da tutela provisória de urgência, conforme ementa que segue:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON/SP. PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA INDEFERIDO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. DESPROVIDO.

1. *Trata-se de recurso de agravo de instrumento interposto contra a r. decisão que, nos autos de ação anulatória ajuizada em face do PROCON/SP, indeferiu o pedido de tutela de urgência deduzido pela autora.*
2. *Irresignação da requerente. Descabimento.*
3. *O auto de infração foi lavrado em razão da autora oferecer produtos aos consumidores sem prestar todas as informações essenciais. Violação aos arts. 18, §6º, II, e 31, caput, do CDC. O*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ato administrativo impugnado descreve de forma precisa a infração à lei consumerista e foi suficientemente motivado, indicando os fundamentos fáticos e os dispositivos jurídico-legais de sua expedição. Por ora, remanesce inabalada a presunção de legitimidade do ato administrativo contrastado. Precedentes deste E. TJ/SP.

4. *Decisão mantida. Recurso desprovido.* (TJSP; Agravo de Instrumento 2129394-55.2025.8.26.0000; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 13ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 02/06/2025; Data de Registro: 02/06/2025)

No mais, cuida-se de *Ação Anulatória de Ato Administrativo* proposta por ----- em face da **Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo _ PROCON/SP** em que a autora narra que teve contra si lavrado o Auto de Infração nº 67838-D8, que, após tramitação do Procedimento Administrativo nº 3.061/2023, resultou na aplicação da penalidade de multa no valor de R\$ 187.970,00 (cento e oitenta e sete mil, novecentos e setenta reais). Busca a procedência da ação para que *seja anulado o processo administrativo e a sanção imposta no Auto de Infração 67838, Série D8, reconhecendo-se a ilegalidade de sua imposição, ou, se assim não for, reduzindo-se o valor da multa imposta em desfavor da autora, condenando-se, em qualquer caso, a Fundação requerida ao pagamento de custas e de honorários advocatícios, a serem fixados nos moldes do artigo 85 do Código de Processo Civil* (fls. 09/10).

O juízo “a quo” julgou parcialmente procedente o pedido inicial, afastando a infração relacionada à apresentação do peixe, descrita no artigo 18, §6º,

VOTO Nº 23989 4/10

II, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor CDC.

Pois bem.

É sabido que os atos praticados pelos integrantes da Administração Pública, por corolário do princípio da legalidade – *ex vi* do art. 37, *caput*, da Constituição Federal –, se presumem editados em estrita consonância com o ordenamento jurídico. Trata-se de presunção *juris tantum* que, por conseguinte, admite desconstituição; todavia, a prova da sua desconstituição encarta ônus processual carreado exclusivamente ao respectivo interessado, conforme o quanto preconizado pelo artigo 373, inciso I, do CPC.

Em abono ao exposto, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, *in verbis*:

“Os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais, como bem anota DIEZ. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

agente integrante da estrutura do Estado. Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípua, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores da parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei. (...) Outro efeito é o da inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade. Enquanto isso não ocorrer, contudo, o ato vai produzindo normalmente os seus efeitos e sendo considerado válido, seja no revestimento formal, seja no seu próprio conteúdo”. (in “Manual de Direito Administrativo”, 28ª Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2015, p. 123) (destaquei)

Consta do **Auto de Infração nº 67838-D8**, datado de 11/04/2023, a seguinte descrição (fl. 31):

“Conforme Auto de Constatação nº 690, Série J1, lavrado em 05/04/2023, e fotos tiradas no momento do ato fiscalizatório, foi constatado que o fornecedor acima qualificado praticou as seguintes condutas, contrárias às normas de Proteção e Defesa do Consumidor, a saber:

I. Expunha à venda ao público consumidor em balcão refrigerado, produtos embalados pelo próprio estabelecimento na ausência de consumidores em embalagens plásticas e isopor

VOTO Nº 23989 5/10

– “CORTES DE ROBALO BEM” e “COST. TILÁPIA RESF” que continham alimentos listados no Anexo III, da Resolução RDC nº 727, de 01/07/2022, como, por exemplo: “PEIXE”. Contudo, em suas respectivas embalagens, não constava a declaração referente a alergênicos estabelecida pelo art. 13, “caput”, da citada Resolução RDC nº 727, de 01/07/2022 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), infringindo assim o artigo 18, §6º, inciso II da Lei Federal nº 8.078/90, Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por expor à venda produtos em desacordo com a norma regulamentar de apresentação ;

II. Expunha à venda ao público consumidor cestas com produtos diversos de páscoa, sem relacionar os produtos que compunham as referidas cestas e suas respectivas datas de validade, infringindo, assim, o artigo 31, “caput”, da Lei nº 8.078/90 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por não prestar informações sobre a data de validade dos produtos comercializados.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ao praticar tais condutas o Fornecedor deixa de prestar informações essenciais, necessárias e de advertência sobre os produtos e os riscos que os mesmos poderiam apresentar à saúde e à segurança dos consumidores.

*Por tais condutas, fica o autuado sujeito à **sanção prevista nos artigos 56, I e 57 da Lei 8.078/90 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor, sem prejuízo das demais sanções previstas no artigo 56 da referida Lei. A pena poderá ser atenuada ou agravada, conforme o previsto no artigo 44 da Portaria Normativa Procon nº 0229/2022, publicada no D.O.E.S.P., em 23/12/2022***” (destaquei).

Sob o ângulo **formal**, não se divisam máculas a invalidarem as sanções em questão.

Isso porque o processo administrativo sancionatório respeitou os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, já que instaurado e movimentado com a ciência da empresa reclamada e com possibilidade de manifestação em defesa de seus interesses, na medida em que ofereceu *Defesa Administrativa* (fls. 36/43), embora sem sucesso (fl. 44), e interpôs *recurso* (fls. 45/51), a que foi negado provimento (fl. 59).

Adentrando o exame de legalidade sob a perspectiva **material**, consiste em aferir se os elementos de prova utilizados pela Administração Pública realmente serviam de pressuposto fático-jurídico à conclusão de que a empresa cometeu as condutas ilegais que lhe foram imputadas.

As infrações à legislação consumerista foram apontadas pelos agentes fiscalizadores, repise-se, nos seguintes termos:

VOTO Nº 23989 6/10

(i) *Expunha à venda ao público consumidor em balcão refrigerado, produtos embalados pelo próprio estabelecimento na ausência de consumidores em embalagens plásticas e isopõr “CORTES DE ROBALO BEM” e “COST. TILÁPIA RESF” que continham alimentos listados no Anexo III, da Resolução RDC nº 727, de 01/07/2022, como, por exemplo: “PEIXE”. Contudo, em suas respectivas embalagens, não constava a declaração referente a alergênicos;*

(ii) *Expunha à venda ao público consumidor cestas com produtos diversos de páscoa, sem relacionar os produtos que compunham as referidas cestas e suas respectivas datas de validade.*

Por tais condutas, a fornecedora teria em tese infringido (i) o artigo 13, “caput”, da Resolução RDC nº 727/22, afrontando, dessa forma, o disposto no artigo 18, parágrafo 6º, inciso II, da Lei nº 8.078/90 (Código de Proteção e Defesa do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Consumidor – CDC), e (ii) o “caput” do artigo 31, do CDC, resultando nas sanções previstas no artigo 56, inciso I, e no artigo 57, ambos do CDC.

Confira-se os dispositivos legais mencionados:

Resolução - RDC nº 727/2022

(...)

Art. 13. Os alimentos que contenham ou sejam derivados dos principais alimentos que causam alergias alimentares, listados no Anexo III desta Resolução, devem conter as seguintes advertências, conforme o caso:

I - "ALÉRGICOS: CONTÉM (NOMES COMUNS DOS ALIMENTOS QUE CAUSAM ALERGIAS ALIMENTARES)";

II - "ALÉRGICOS: CONTÉM DERIVADOS DE (NOMES COMUNS DOS ALIMENTOS QUE CAUSAM ALERGIAS ALIMENTARES)"; ou

III - "ALÉRGICOS: CONTÉM (NOMES COMUNS DOS ALIMENTOS QUE CAUSAM ALERGIAS ALIMENTARES) E DERIVADOS".

(...)

Lei Federal nº 8.078/90

Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes

VOTO Nº 23989 7/10

do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.

(...)

§ 6º São impróprios ao uso e consumo:

(...)

II - os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(...)

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

(...)

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

I - multa;

(...)

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)”

Com efeito, o agente público atestou que o fiscalizado expunha peixe à venda ao público consumidor, sem a advertência de se tratar de produto

VOTO Nº 23989 8/10

alergênico, consoante exigência descrita no artigo 13, da Resolução RDC ANVISA nº 727/2022, de modo a infringir o artigo 18, §6º, inciso II do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por expor à venda produtos em desacordo com a norma regulamentar de apresentação.

No entanto, fere o bom senso, a legalidade e a proporcionalidade exigir-se que em um pacote de peixe, conste a advertência : contém peixe. Chega às raias do ridículo. Fosse o produto em que houvesse peixe oculto, como em um risoto ou um escondidinho, ou uma caldeirada – ou seja, alimento que contivesse peixe como ingrediente, seria de se exigir a advertência para os alérgicos a peixe. Mas se o produto é o peixe congelado, não haverá incauto que o compre sem saber que se trata de peixe.

Assim, deve ser respeitada a convicção da magistrada sentenciante.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Quanto ao item II do Auto de Infração, o agente fiscalizador atestou que a apelante expunha à venda ao público consumidor cestas com produtos de Páscoa, sem relacionar os produtos que compunham as referidas cestas e suas respectivas datas de validade, em descrição feita nos seguintes termos:

Expunha à venda ao público consumidor cestas com produtos diversos de páscoa, sem relacionar os produtos que compunham as referidas cestas e suas respectivas datas de validade, infringindo, assim, o artigo 31, “caput”, da Lei nº 8.078/90 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por não prestar informações sobre a data de validade dos produtos comercializados.

Também, nesse aspecto, agiu com exagero o Procon. Tratava-se de uma coletânea de produtos da época de Páscoa, como sugestão de compra temática. Cada produto tinha seu produto de validade na embalagem respectiva, sendo impossível que no exterior da cesta contivesse um prazo de validade que fosse para todos os produtos.

Seria permitido ao consumidor que obtivesse acesso à informação clara e ostensiva quanto ao prazo de validade dos produtos contidos na cesta de Páscoa, sem violação ao artigo 31 do CDC.

Em suma, sob qualquer ângulo que se examine a questão, é **caso de provimento do recurso interposto pela autora, e de ser prejudicado o recurso da Fazenda Estadual, a fim de reformar parcialmente a sentença recorrida, de modo a julgar integralmente procedente o pedido formulado na exordial, anulando-se o auto de infração.**

Em razão da sucumbência, inverte e condeno a ré ao pagamento das custas, despesas processuais, além de honorários advocatícios de 11% (onze por cento) do valor atualizado da causa, já considerada a majoração prevista no art. 85, § 11, do CPC.

VOTO Nº 23989 9/10

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a sedimentada orientação do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida.

Ante o exposto, pelo meu voto, **DÁ-SE PROVIMENTO** ao recurso de apelação interposto pela autora, e prejudicado o recurso fazendário, que é desprovido, nos termos acima delineados.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

Relator

VOTO Nº 23989 10/10