



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000442345**

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1005194-53.2024.8.26.0541, da Comarca de Santa Fé do Sul, em que são apelantes/apelados ESTADO DE SÃO PAULO (E OUTROS(AS)) e FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON, é apelado/apelante RBS SUPERMERCADOS BOM RETIRO LTDA.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso da autora e deram provimento ao recurso dos requeridos. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente sem voto), ALIENDE RIBEIRO E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

**RUBENS RIHL**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação nº: 1005194-53.2024.8.26.0541

Apelantes: **RBS - SUPERMERCADOS BOM RETIRO LTDA, FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO e DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON/SP e ESTADO DE SÃO PAULO**

Apelados: **OS MESMOS**

Comarca: SANTA FÉ DO SUL

Voto: 36.906

### **APELAÇÃO — AÇÃO ANULATÓRIA — PROCON — MULTA ADMINISTRATIVA —**

Autora que busca a anulação de autuação lavrada pelo PROCON por suposta infração ao artigo 55, § 4º, ambos do Código de Defesa do Consumidor — Sentença de parcial procedência proferida em primeiro grau, apenas para redução do valor da multa — Irresignação de ambas as partes — Acolhimento do recurso dos requeridos — Competência do PROCON reconhecida, uma vez que a unidade de São José do Rio Preto está vinculada à Secretaria de Estado da

Justiça e possui atribuições em todo o território do Estado de São Paulo, conforme artigo 2º da Lei Estadual nº 9.192/95 – Autora que não demonstrou ilegalidade na autuação por violação ao art. 55, § 4º, do CDC – Valor da multa que não admite redução, pois foram observados os critérios previstos na Portaria Normativa Procon nº 57/2019 – Circunstância atenuante que foi considerada no cálculo da penalidade – Sentença parcialmente reformada –

**RECURSO DA AUTORA IMPROVIDO E DOS REQUERIDOS PROVIDO.**

Trata-se de ação anulatória movida por RBS - SUPERMERCADOS BOM RETIRO LTDA, em face do ESTADO DE SÃO PAULO e do FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE SÃO PAULO - PROCON/SP, objetivando, a declaração de incompetência territorial do PROCON de São José do Rio Preto para autuar na cidade de Santa Fé do Sul, bem como a nulidade do Auto de Infração nº 63167-D8.

A r. sentença de fls. 884/888, cujo relatório ora se adota, julgou parcialmente procedente o pedido inicial, o fim de reduzir a multa imposta ao autor para o valor de R\$ 5.000,00.

Pela sucumbência, condenou a parte ré ao pagamento das custas e despesas processuais, bem como ao pagamento de honorários

advocatícios sucumbenciais em prol do patrono da parte adversa, fixados no montante de 10% do proveito econômico obtido, ou seja, sobre a diferença entre o valor originário da multa, e o valor fixado nesta sentença..

Insatisfeita, a parte ré recorre, buscando a reforma da decisão proferida (fls. 755/766). Em síntese, argumenta que a multa imposta levou em consideração os critérios objetivos estabelecidos pela Portaria Normativa PROCON nº 57/2019. Segundo o Demonstrativo de Cálculo da Multa (fl. 695), a infração registrada no auto de infração foi classificada no grupo III (art. 55, § 4º do CDC), que possui uma gradação que varia de I a IV, conforme anexo da referida portaria. Sustenta que o Juiz não pode substituir a norma editada pelo PROCON no exercício de sua competência discricionária, uma vez que essa norma estabelece o grau de gravidade das infrações decorrentes do descumprimento da legislação consumerista. Alega, ainda, que, conforme a análise do cálculo contido nos autos do processo administrativo, a multa aplicada considerou apenas o porte econômico da empresa e a gravidade da infração, sem a apuração de eventual vantagem econômica. Na fórmula utilizada, foi aplicado o fator de multiplicação 1, conforme especificado no art. 32 da Portaria Normativa PROCON nº 57/2019, o que beneficiou o autuado. Caso houvesse sido apurada vantagem econômica, o fator seria 2, resultando na duplicação da penalidade. Informa que o PROCON/SP inicialmente estimou a receita média da apelada em R\$ 1.500.000,00 (fl. 695), e como a autora não apresentou documentos comprobatórios de seu faturamento, ocorreu a preclusão da indicação do faturamento real, devendo prevalecer a

estimativa realizada pelo PROCON/SP. Ressalta que a preclusão também deve ser observada em processos administrativos. Diante do exposto, requer o provimento do recurso, a fim de que seja afastada a redução da multa.

A parte autora também interpõe recurso, alegando, em preliminar, a incompetência territorial do PROCON de São José do Rio Preto, com fundamento no Decreto n.º 2.181/97. No mérito, sustenta que o próprio PROCON anulou a multa relativa ao suposto aumento de preços sem justa causa após a entrega das notas e cupons fiscais, de modo que não haveria mais infração principal capaz de justificar a aplicação de qualquer penalidade acessória. Aduz, ainda, que a redução da multa para R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) permanece desproporcional, pois a ausência de notas fiscais de determinados produtos, sem demonstração de prejuízo ao consumidor, não configura infração de natureza grave. Diante disso, requer o provimento do recurso para que seja anulada a multa, seja pelo reconhecimento da incompetência territorial do PROCON de São José do Rio Preto, seja pela inexistência de infração principal apta a justificar a penalidade. Subsidiariamente, pleiteia a conversão da multa em advertência, ou ainda, a sua redução a valor meramente simbólico, nos termos do art. 56, I, do Código de Processo Civil (fls. 777/783).

Recursos tempestivos, com preparo recolhido pela parte autora às fls. 784/785.

Contrarrazões apresentadas às fls. 772/776 e 791/817.

Observado o prazo estabelecido na Resolução 772/2017 do Egrégio Tribunal de Justiça, não houve oposição ao julgamento virtual.

É, em síntese, o relatório.

Bem examinada a questão posta em juízo, vê-se que a irresignação recursal da parte requerida comporta provimento.

Em primeiro lugar, não assiste razão ao apelante ao alegar incompetência territorial para a fiscalização da unidade do PROCON situada no município de São José do Rio Preto. Isso porque o apelado está vinculado à Secretaria de Estado da Justiça, possuindo atribuições em todo o território do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.192/1995.

Superada essa preliminar, verifica-se que, no caso em análise, a sociedade empresária autora foi autuada pelo PROCON por violação aos artigos 39, X, e 55, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor, conforme auto de infração nº 63167-D8 (fls. 67/176), resultando na aplicação de multa administrativa no valor de R\$ 14.097,75 (quatorze mil, noventa e sete reais e setenta e cinco centavos).

Constou no auto de infração, de forma pormenorizada, as supostas infrações cometidas pela parte apelada. Vejamos:

***“Conforme Auto de Constatação nº. 66285, série D7, e Auto de Notificação nº. 75078, série D7, ambos lavrados em 03/06/2020, a empresa acima qualificada, praticou as seguintes irregularidades:***

**1 - O fornecedor foi notificado para apresentar Notas fiscais de Aquisição bem como Notas Fiscais de venda ao consumidor, relativas aos meses de fevereiro, março e abril do ano de 2020, dos seguintes produtos: FEIJÃO SBR, 1KG; FEIJÃO CARIOCA COLIBRI, 1KG; ARROZ PRATO FINO, 5 KG; ARROZ GUACIRA, 5 KG; LEITE INTEGRAL CATIVA, 1 Litro e LEITE INTEGRAL PIRACANJUBA, 1 Litro. Em resposta o fornecedor deixou de enviar Notas Fiscais de aquisição, bem como Cupons Fiscais de Venda ao Consumidor, do seguinte modo**

**1.1 - Não enviou nenhuma nota fiscal de aquisição de ARROZ PRATO FINO, 5 KG; referente ao mês de março de 2020, e não apresentou qualquer justificativa por escrito sobre a ausência de tais notas fiscais; infringindo, assim, o artigo 55, § 4º, da Lei Federal nº. 8.078/90 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por deixar de prestar informações sobre questões de interesse do consumidor, inabilitando a verificação de eventual conduta lesiva aos consumidores.**

**2.1 - Não enviou nenhuma nota fiscal de aquisição de ARROZ GUACIRA, 5 KG; referente aos meses de fevereiro e abril de 2020, e não apresentou qualquer justificativa por escrito sobre a ausência de tais notas fiscais; infringindo, assim, o artigo 55, § 4º, da Lei Federal nº. 8.078/90 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por deixar de prestar informações sobre questões de interesse do consumidor, inabilitando a verificação de eventual conduta lesiva aos consumidores.**

**3.1 - Não enviou nenhuma nota fiscal de aquisição de LEITE INTEGRAL CATIVA, 1 Litro; referente aos meses de fevereiro e março de 2020, e não apresentou qualquer justificativa por escrito sobre a ausência de tais notas fiscais; bem como não enviou nenhum cupom fiscal de venda ao consumidor de LEITE INTEGRAL CATIVA, 1 Litro; referente ao mês de março de 2020, e não apresentou qualquer justificativa por escrito sobre a ausência de tais cupons fiscais; infringindo, assim, o artigo 55, § 4º, da Lei Federal nº. 8.078/90 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por deixar de prestar informações sobre questões de interesse do consumidor, inabilitando a verificação de eventual conduta lesiva aos consumidores.**

**4.1 - Não enviou nenhuma nota fiscal de aquisição de LEITE INTEGRAL PIRACANJUBA, 1 Litro; referente aos meses de fevereiro e abril de 2020, e não apresentou qualquer justificativa por escrito sobre a ausência de tais notas fiscais; infringindo, assim, o artigo 55, § 4º, da Lei Federal nº. 8.078/90 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por deixar de prestar informações sobre questões de interesse do consumidor, inabilitando a verificação de eventual conduta lesiva aos consumidores. (...)**

**Por tais condutas, fica o autuado sujeito à sanção prevista nos arts. 56, 1 e 57 da lei 8.078/90, sem prejuízo das demais sanções previstas no art. 56 da referida Lei. A pena poderá ser aumentada ou agravada, conforme o previsto no artigo 35 da Portaria Normativa PROCON nº. 57, publicada no D.O.E.S.P. em 12/12/2019.”**

Esclarece-se, inicialmente, que a suposta infração ao disposto no artigo 39, inciso X, do Código de Defesa do Consumidor —que veda a elevação de preços de produtos ou serviços sem justa causa —foi afastada no processo administrativo, restando apenas a infração relativa ao artigo 55, §4º, do mesmo diploma legal.

E a infração tipificada no artigo 55, §4º, do CDC, configura-se de maneira autônoma e independe da anterior, uma vez que decorre do não atendimento, por parte do fornecedor, da notificação expedida pelo PROCON, a qual requisitava a apresentação das notas fiscais dos produtos comercializados no estabelecimento. A recusa ou omissão na apresentação dos documentos solicitados inviabiliza a atividade fiscalizatória, comprometendo o exercício do poder de polícia administrativa e a proteção do consumidor.

Portanto, o fato de ter sido anulada a infração relativa ao artigo 39, X, não tem o condão de elidir a subsistência da penalidade referente ao artigo 55, §4º, a qual restou plenamente caracterizada. Ademais, a empresa autuada não demonstrou qualquer justificativa plausível para o descumprimento da obrigação de exibir a documentação requerida.

Diante desse contexto, a manutenção da sanção administrativa imposta é medida que se impõe, haja vista o flagrante descumprimento do dever de colaboração com a fiscalização, em violação direta ao disposto no artigo 55, §4º, do Código de Defesa do Consumidor.

Assim já se decidiu nesta C. 1ª Câmara de Direito Público: *Apelação 1040181-71.2017.8.26.0053, Relator Danilo Panizza, J.*

*em: 28/03/2023; Apelação 1060839-77.2021.8.26.0053, Relator Aliende Ribeiro, J. em: 14/02/2023.*

Destarte, caracterizadas as infrações pela parte apelada, passa-se a analisar as alegações relativas ao valor da multa aplicada.

Como é cediço, o valor da multa deve levar em consideração o porte econômico da autora e a gravidade da infração perpetrada para a fixação da devida reprimenda, sendo certo que a Portaria Normativa Procon nº 57/2019, em seu art. 34 descreve como será realizado o cálculo, senão vejamos:

***Art. 34. A dosimetria da penalidade-base da multa será definida através da fórmula prevista no §1º. (alterado pela Portaria 81/2021)***

***1º - Fórmula: (REC) x (NAT) + (VA) = PENALIDADE-BASE (alterado pela Portaria 81/2021)***

***2º - No elemento denominado "REC", será utilizada a receita bruta mensal do fornecedor, a ser estimada pelo Procon. (alterado pela Portaria 81/2021)***

***3º - No elemento denominado "NAT", serão utilizados os seguintes fatores, de acordo com a natureza e grupo da infração (Anexo I), assim especificado: (alterado pela Portaria 81/2021)***

***a) Natureza 1: 0,0037594 - Grupo I (alterado pela Portaria 81/2021)***

***b) Natureza 2: 0,0075188 - Grupo II (alterado pela Portaria 81/2021)***

***c) Natureza 3: 0,0112782 - Grupo III (alterado pela Portaria 81/2021)***

***d) Natureza 4: 0,0150376 - Grupo IV (alterado pela Portaria 81/2021)***

***4º - No elemento denominado "VA", será considerado o valor da vantagem auferida, de acordo com o ganho obtido com a infração administrativa, podendo ser considerado o valor estimado, desde que devidamente fundamentado; quando não for possível determinar ou estimar o valor, ou mesmo inexistir vantagem auferida, será utilizado o fator 0 (zero). (alterado pela Portaria 81/2021)***

***5º - Após realizar o cálculo da penalidade-base, individualmente, para cada infração, existindo mais de uma infração de mesma natureza, aplicar-se-á a regra de concurso formal, acrescendo-se 1/3 do valor da penalidade; após, existindo infrações de natureza diversa, aplicar-se-á a regra de concurso material, somando-se as penalidades. (alterado pela Portaria 81/2021)***

***6º - Em qualquer hipótese deve ser observado o piso e o teto legal estabelecidos pelo parágrafo único do artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor. Para o cálculo da UFIR, será considerada a última atualização existente, ocorrida em outubro de 2000, no valor de 1,0641,***

***atualizado pelo índice IPCA-E. (alterado pela Portaria 81/2021)***

Nessa dicção, observa-se que o porte econômico da infratora é verificado por meio da sua receita bruta mensal, a qual é aferida de acordo com o que dispõe o art. 33 da Portaria nº 57/2019 do PROCON, *in verbis*:

***Art. 33. A condição econômica do autuado será estimada pelo Procon-SP pela sua receita bruta mensal e poderá ser impugnada, no prazo de defesa, sob pena de preclusão, mediante apresentação de uma das seguintes hipóteses: (alterado pela Portaria 29/2021)***

***I - Guia de Informação e Apuração de ICMS - GIA, com certificação da Receita Estadual e Declaração de arrecadação de ISS, comprovado o recolhimento, ambos dos 03 (três) meses anteriores à data da lavratura do auto de infração, considerando a soma das receitas. (alterado pela Portaria 29/2021)***

***II Demonstrativo de Resultado do Exercício - DRE, publicado, do último calendário fiscal. (alterado pela Portaria 29/2021)***

***III - Declaração de Imposto de Renda com certificação da Receita Federal, do último calendário fiscal (alterado pela Portaria 29/2021)***

***IV - DAS - Documento de Arrecadação do Simples Nacional - Declaratório e Recibo de***

***Entrega da Apuração PGDAS-D (Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional Declaratório), referente aos períodos de apuração dos últimos 03 (três) meses anteriores à data da lavratura do auto de infração. (alterado pela Portaria 29/2021)***

***V - DASN-SIMEI - Declaração Anual Simplificada para o Microempreendedor Individual, com respectivo Recibo de Entrega para a Receita Federal, do último calendário fiscal. (alterado pela Portaria 29/2021)***

***1º - Na impossibilidade do fornecedor apresentar o comprovantes de recolhimento de ambos, ICMS e ISS, será exigida declaração simples subscrita pelo representante da empresa, de que o estabelecimento não recolhe imposto referente ao comprovante faltante (alterado pela Portaria 29/2021)***

***2º - No caso de conduta infrativa imputada a uma unidade específica do autuado, será considerada como condição econômica a receita bruta individual do estabelecimento indicado no auto de infração. (alterado pela Portaria 29/2021)***

***3º - No caso de conduta infrativa imputada a rede de estabelecimentos, quando assim expressamente constar no auto de infração, será considerada como condição econômica a receita bruta da rede do autuado, apurada com base nos incisos II ou III, e indicado o estabelecimento matriz como responsável.***

***(alterado pela Portaria 29/2021)***

Nesse contexto, depreende-se dos autos que o PROCON estimou a receita bruta da empresa autora em R\$ 1.500.000,00, enquadrando a infração no grupo III de gravidade (fl. 603).

Não obstante, a jurisprudência da Seção de Direito Público deste E. Tribunal de Justiça possibilita a comprovação da renda bruta mensal da empresa em Juízo, em substituição da receita bruta estimada pelo PROCON.

No entanto, a empresa recorrente não instruiu os autos com documentos objetivando demonstrar a sua receita bruta mensal, devendo ser mantida, portanto, a penalidade tal como fixada pelo PROCON.

Destaco, outrossim, que no cálculo da multa foi aplicada a circunstância atenuante de primariedade, conforme demonstra o documento de fl. 697.

Diante do exposto, de rigor o desprovimento do recurso da parte autora e o provimento do recurso dos requeridos, para o fim de manter a multa fixada administrativamente, julgando os pedidos iniciais totalmente improcedentes.

Pela sucumbência total, reformo a verba honorária fixada em primeiro grau, condenando a empresa autora ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 12% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, §§ 3º e 11, do CPC.

Ressalta-se, em remate, que o presente acórdão enfocou as matérias necessárias à motivação do julgamento, tornando claras as razões pelas quais chegou ao desate do recurso. A leitura do acórdão permite ver cristalinamente o porquê do decisum, sendo, pois, o que basta para o respeito às normas de garantia do Estado de Direito, entre elas a do dever de motivação (CF, art. 93, IX).

De qualquer modo, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considero prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, tratando-se de prequestionamento, a abordagem pelo Tribunal recorrido da matéria federal suscitada, ainda que não mencionados os específicos dispositivos legais violados, abre a via do recurso especial (AgInt no AREsp n. 2.292.733/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024).

Deixa-se consignado, por derradeiro, que eventuais recursos que sejam apresentados em decorrência deste julgado estarão sujeitos a julgamento virtual. No caso de discordância, deverá ela ser manifestada no momento de apresentação do novo recurso.

**Daí porque, em tais termos, nega-se provimento ao recurso da autora e dá-se provimento ao recurso dos requeridos.**

**RUBENS RIHL**  
Relator