



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2024.0000598401**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002162-78.2023.8.26.0281, da Comarca de Itatiba, em que é apelante FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON, é apelado COVABRA COMERCIAL LTDA.

**ACORDAM**, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso e ao reexame necessário. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANTONIO CARLOS VILLEN (Presidente) E TERESA RAMOS MARQUES.

São Paulo, 1º de julho de 2024

**JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Apelação Cível nº: 1002162-78.2023.8.26.0281**

**Relator: José Eduardo Marcondes Machado**

**Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público**

**Apelante: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)**

**Apelado: Covabra Supermercados Ltda**

**Comarca: Itatiba**

**Juíza: Dra. Renata Heloisa da Silva Salles**

**Voto n.º 7183**

**Anulatória. Multa administrativa aplicada pelo PROCON. Estabelecimento comercial que teria exposto à venda produto com diferença de preço entre a gôndola e o registro no caixa, além de carne pré-moída, separada em bandejas, em desacordo com o Decreto Estadual nº. 12.342/78. Procedência decretada em primeiro grau de jurisdição. Insurgência do PROCON. Não acatamento. Diferença de preço dos produtos que decorre da embalagem promocional, disposta no mesmo setor de venda. Valor de R\$ 20,90 cobrado no caixa que se refere ao produto comum. Montante de R\$ 18,28, por sua vez, que concerne à embalagem promocional (200g grátis). Exposição de carne moída em bandejas que, embora irregular à época da lavratura do auto de infração, foi autorizada com a superveniência do Decreto Estadual nº. 66.634/2022. Princípio da retroatividade da norma mais benéfica, contido no artigo 5º, inciso XL, da CF/88, que pode ser aplicado ao Direito Administrativo Sancionador. Precedentes da Corte Superior e deste Tribunal de Justiça. Edição do novo decreto, ademais, que antecedeu a decisão final exarada no procedimento administrativo. Sentença mantida. Apelação desprovida.**

Cuida-se de recurso de apelação interposto pela **Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)** contra a sentença de fls. 426/435, cujo relatório se adota, lançada nos autos de ação anulatória movida por **Covabra Supermercados Ltda**, que julgou procedentes os pedidos iniciais para declarar a nulidade do auto de infração referente ao processo administrativo nº. 2638/21.

Irresignada, sustenta a apelante, em síntese, que i) inaplicável à hipótese a retroatividade dos efeitos do Decreto Estadual nº. 66.634/22, sobretudo diante da perfectibilidade do ato administrativo que culminou na sanção cominada; ii) tendo o auto de infração sido lavrado em 28/4/2021, deve ser considerado o decreto vigente à época, em homenagem ao princípio do *tempus regit actum*, consubstanciado no artigo 6º,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

da LINDB; iii) ainda que fosse caso de aplicar o Decreto Estadual nº. 66.634/22, que autoriza a comercialização de carne pré-moída em bandejas, o estabelecimento comercial do autor não possui estrutura física adequada para seguir os procedimentos de moagem, embalagem e rotulagem exigidos pela mencionada norma, permanecendo hígida a obrigação de que a moagem somente ocorra mediante solicitação do consumidor; iv) restou apurado que a contraparte expunha carne pré-moída em bandejas de isopor com rotulagem incompleta e em desacordo com as normas sanitárias vigentes no Estado de São Paulo; v) o funcionário que assinou o auto de infração teve a oportunidade de informar ao agente, no momento da fiscalização, que a diferença de valores dos preços do sabão em pó na gôndola e no anúncio decorria da embalagem promocional dos produtos, mas não o fez, de modo que assumiu a irregularidade passível de autuação; vi) as imagens apresentadas pela apelada não se mostram idôneas para desconstituir a presunção de veracidade emanada do auto de infração, notadamente por não terem sido registradas no mesmo dia e horário da fiscalização; vii) as etiquetas de preço exibidas na figura de fl. 7 não são idênticas às de fl. 8; e viii) a multa imposta observa os preceitos legais e considerou, inclusive, a receita mensal declarada pela parte para realização dos cálculos.

Requer, diante disso, seja provido o recurso e invertido o resultado do julgamento.

Contrarrazões às fls. 492/500.

Em parecer, a douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo desprovimento do apelo (fls. 516/518).

Houve oposição ao julgamento virtual (fl. 511).

**É o relatório.**

**O recurso não comporta provimento.**

Cuida-se de ação que objetiva anulação do auto de infração nº. 55147-D8, lavrado em 28/4/2021 (fl. 82) após ato fiscalizatório do recorrente, que apurou exposição à venda ao público consumidor de *"1) produtos com preço informado no trilho diferente do preço cobrado no caixa, desrespeitando o inciso I, §1º, do artigo 2º, do Decreto nº. 5.903/06, infringindo, com tal conduta, o artigo 31, 'caput' da Lei 8.078/90 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por informar o preço incorreto do produto; e 2) carne pré-moída, desrespeitando o artigo 461, §1º, item 2, do Decreto 12.342, de 27/09/78, com redação alterada pelo Decreto Estadual 45.248, de 28/09/2000,*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*infringindo, dessa forma, o disposto no artigo 39, inciso VIII, da Lei 8078/90 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por colocar no mercado de consumo produto em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes" (fl. 82).*

Pois bem.

Com relação à primeira infração, o agente de fiscalização constatou *“diferenciação de preço do produto Sabão em Pó Omo Lavagem Perfeita, 1,6Kg, sendo ofertado na gôndola por R\$ 18,28 e, na conferência no caixa de pagamento, custou a quantia de R\$ 20,90”* (fl. 85).

De acordo com a defesa apresentada pelo supermercado autor, ainda em sede administrativa, a divergência de preço dos itens se deu porque, na gôndola, havia dois produtos que, embora idênticos, tinham diferença promocional — a embalagem mais barata anunciava 200g grátis (fls. 139/140).

No ponto, a asserção da recorrente no sentido de que as fotografias não devem ser consideradas porque registradas em dia diverso do ato fiscalizatório, não deve prosperar. Primeiro, porque a nota fiscal de fl. 142, expedida em 20/4/2021 (mesma data da fiscalização), comprova a existência de dois produtos distintos. Segundo, porque ainda que as fotografias tenham sido registradas em data diferente, tal fato é irrelevante diante de simples conta aritmética, que confirma as alegações autorais.

Ora, se o produto de 1600g estava anunciado por R\$ 20,90, a embalagem que franqueia 200g grátis (isso é, 12,5% da capacidade total) deveria ser vendida por preço máximo equivalente a 87,5% do primeiro produto, ou seja, R\$ 18,28 — rigorosamente a mesma diferença de valores encontrada entre as duas embalagens, a ratificar integralmente a tese do demandante, dispensadas demais digressões sobre a questão.

No que tange à segunda infração, o fiscal constatou exposição de *"carne pré-moída, disposta em geladeira refrigerada em área de venda, ofertadas em embalagens de pesos diversos, sendo 36 unidades"* (fl. 85).

É incontroverso que a conduta apurada violava os termos do Decreto Estadual nº 12.342/78, com redação alterada pelo Decreto Estadual nº. 45.248/00, que vinculava a moagem de carne à presença obrigatória do consumidor. Confira-se:

Art. 461. Os açougues são destinados à venda de carnes, vísceras e



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

miúdos frescos, resfriados ou congelados, fracionados e/ou preparados em condições higiênicas e provenientes de animais em boas condições de saúde, procedentes de estabelecimentos licenciados e registrados.

§1º. Será, entretanto, facultado aos açougues e estabelecimentos do comércio varejista de carnes:

(...)

2. a venda de carne fresca moída, desde que a moagem seja, obrigatoriamente, feita na presença do comprador e a seu exclusivo pedido.

Sucedo que, no decorrer do procedimento administrativo – e, anote-se, antes da decisão final exarada pela autoridade competente (fl. 267) –, sobreveio a vigência do Decreto Estadual nº. 66.634/22, que alterou o regramento anterior para assim dispor:

Artigo 461-B - É permitida a moagem, embalagem e rotulagem do produto cárneo denominado Carne Moída Resfriada de bovino, em açougue devidamente regularizado perante o órgão da vigilância sanitária competente, atendidos as prescrições do regulamento técnico sobre boas práticas para estabelecimentos comerciais de alimentos vigente e os critérios a seguir:

I - a Carne Moída Resfriada de bovino deve ser obtida a partir da moagem de massas musculares de carcaças resfriadas de bovinos ou de carnes bovinas resfriadas embaladas, seguida de imediato resfriamento, e não deverá conter substâncias ou matérias estranhas de qualquer natureza;

II - é permitida a utilização da gordura inerente ao corte manejado para a produção da Carne Moída Resfriada de bovino;

III - a carne utilizada como matéria prima na elaboração da Carne Moída Resfriada de bovino deve estar livre de aponeuroses, linfonodos, glândulas, cartilagens, ossos, grandes vasos, coágulos, tendões e demais tecidos não considerados aptos ao consumo humano.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Parágrafo único - Não é permitido no processo de moagem da Carne Resfriada de bovino o uso de:

1. qualquer aditivo ou coadjuvante de tecnologia;
2. carne oriunda da raspagem de ossos, ou obtida de qualquer outro processo de separação mecânica dos ossos;
3. carne industrial;
4. miúdos;
5. mistura de cortes de carne e de outros produtos de origem animal.

Sobre o tema, não se desconhece a divergência doutrinária a respeito da irretroatividade da lei mais benéfica ao réu no âmbito do direito administrativo sancionador.

Contudo, é mister salientar que o Superior Tribunal de Justiça, há tempos, pacificou entendimento no sentido de que “*o princípio da retroatividade da norma penal mais benéfica insculpido no art. 5º, XL, da CF/88, poderá ser aplicado ao Direito Administrativo Sancionador*”, porque “*privilegia o princípio da igualdade entre os administrados e, igualmente, busca evitar situações desarrazoadas e incoerentes*” (AREsp: 2099197, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de publicação: 3/6/2022).

Nesse mesmo sentido:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Precedente. III - Não apresentação de argumentos



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

suficientes para desconstituir a decisão recorrida. IV - Honorários recursais. Não cabimento. V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. VI - Agravo Interno improvido” (STJ - AgInt no REsp: 1602122 RS 2016/0134361-2, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 07/08/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/08/2018)

Cito, ainda, outros precedentes na mesma linha: **REsp: 1874866 RS 2020/0115615-5, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 19/05/2022; AgInt no RMS: 65486 RO 2021/0012771-8, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 17/08/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/08/2021; AgInt no REsp: 2024133 ES 2022/0017170-7, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 13/03/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/03/2023**, dentre outros.

Além disso, milita em desfavor da apelante o fato de a decisão final em âmbito administrativo ter sido exarada pela autoridade competente apenas em 6/3/2023 – a repelir a tese recursal de que a sentença violou o artigo 6º da LINDB.

Em casos parelhos, um deles inclusive envolvendo a superveniência do decreto estadual antes mencionado, este Tribunal de Justiça já veio de admitir a retroatividade de normas mais benéficas em favor dos administrados. Veja-se:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. Multa aplicada pelo PROCON por exposição à venda ao público consumidor carne pré moída, com fundamento no Decreto nº 13.242/78, com a redação dada pelo Decreto Estadual nº 45.248/00. Conduta que passou a ser permitida pelo Decreto Estadual nº 66.634/2022. Retroação para atingir fatos pretéritos. Possibilidade. Multa administrativa, de caráter punitivo, que não deve subsistir. Princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica aplicável também ao direito administrativo sancionador. Exegese do art. 5º, XL, da Carta Magna. Precedentes do STJ e desta Corte. Decisão reformada. Recurso provido” (TJSP; Agravo de Instrumento 2026715-45.2023.8.26.0000; Relator (a): Osvaldo de Oliveira; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Barueri - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/04/2023; Data de Registro: 24/04/2023).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

“APELAÇÃO DA AUTORA. AUTO DE INFRAÇÃO. COBRANÇA DIFERENCIADA, DE ACORDO COM A FORMA DE PAGAMENTO DO CLIENTE. SENTENÇA IMPROCEDENTE. Pretensão de anular Auto de Infração lavrado pelo PROCON/Campinas. Admissibilidade. Inocorrência de violação ao direito de informação ou de vantagem manifestamente excessiva. Superveniência da Lei n. 13.455/17, que expressamente autorizou tal prática. Aplicação retroativa. Precedente do C. STJ e desta Seção de Direito Público. Sentença reformada. RECURSO PROVIDO” (TJSP; **Apelação Cível 1001722-69.2021.8.26.0114; Relator (a): Paulo Cícero Augusto Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/02/2023; Data de Registro: 24/02/2023).**

“APELAÇÃO – Pretensão de anular Auto de Infração lavrado pelo Procon/Campinas em razão da cobrança diferenciada de preços de acordo com a forma de pagamento - Prática que nunca foi expressamente vedada pela legislação - Inocorrência de violação ao direito de informação ou de vantagem manifestamente excessiva - Superveniência da Lei nº 13.455/17, que expressamente autorizou a prática - Aplicação retroativa – Precedentes do C. STJ e deste E. Tribunal - Sentença de improcedência reformada - Apelação provida” (TJSP; **Apelação Cível 1049631-78.2019.8.26.0114; Relator (a): Ana Liarte; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 05/08/2021; Data de Registro: 05/08/2021).**

Por fim, pertinente registrar que irrelevante a alegação de que não há evidência de registro do açougue da parte autora no órgão de vigilância sanitária competente. Isso porque a autuação aqui examinada está exclusivamente arrimada na exposição de carne pré-moída à venda, e não foram apuradas por ocasião da fiscalização questões atinentes ao licenciamento sanitário do mercado.

Diante desse contexto, inarredável, portanto, a manutenção da sentença.

Em arremate, à vista do insucesso da investida recursal, majora-se a verba honorária a 12% do valor atribuído à causa, *ex vi* do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil.

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso.

**JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO**  
Relator