



Número: **5006824-25.2024.4.03.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **4ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 12 - DES. FED. MARLI FERREIRA**

Última distribuição : **18/03/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **5001408-12.2024.4.03.6100**

Assuntos: **Agências/órgãos de regulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA - ANVISA (AGRAVANTE)			
INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (AGRAVADO)		LUCAS MATHEUS MARQUES DO NASCIMENTO SAMMACHI FRACCA (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
28843 4375	15/04/2024 17:09	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
4ª Turma

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5006824-25.2024.4.03.0000

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. MARLI FERREIRA

AGRAVANTE: AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA - ANVISA

AGRAVADO: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Advogado do(a) AGRAVADO: LUCAS MATHEUS MARQUES DO NASCIMENTO SAMMACHI FRACCA - SP444129

OUTROS PARTICIPANTES:

D E C I S Ã O

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de antecipação de tutela, interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA em face da r. decisão que, em sede ação civil pública, processo nº 5001408-12.2024.403.6100, ajuizado pelo IDEC contra a agravante, deferiu a medida liminar *“para suspender os efeitos da RDC nº 819/2023 da Anvisa, de modo a obrigar a ré a abster-se de adotar medidas que, direta ou indiretamente, autorizem o descumprimento dos prazos de implementação da RDC nº 429/2020 e da IN nº 75/2022, devendo as empresas fabricantes de alimentos processados PUP, que estejam se valendo da autorização de esgotamento de embalagens e rótulos antigos pela RDC nº 819/2023, num prazo máximo de 60 (sessenta) dias, adotarem etiquetas adesivas complementares com a (i) nova tabela de informação nutricional e (ii) a lupa frontal ‘ALTO EM’ em todos os rótulos e embalagens desconformes com a RDC nº 429/2020 e com a IN nº 75/2020.”*.

Sustenta a agravante a probabilidade do direito, sob a alegação de que a RDC nº 819/23 apenas prorrogou por 12 (doze) meses o prazo para adequação de embalagens, limitando ainda tal autorização apenas às embalagens que tenham sido adquiridas até 08/10/2023.

Alega que tal prorrogação se deveu a situações excepcionais ocorridas entre 2020 e 2023, quais sejam, a epidemia de Covid-19 e a guerra na Ucrânia, gerando grave crise econômica e alta da inflação, alterando drasticamente o consumo da população e impactando diretamente as previsões da indústria quanto ao volume e escoamento de produtos, colocando diversas empresas em risco de falência.

Destaca, outrossim, o enorme impacto ambiental que o descarte de embalagens causará, na ordem de, no mínimo, 900 toneladas, com valores que ultrapassam 60 milhões de reais.

Refuta a alegação do IDEC de que houve favorecimento ilegal de certas empresas, lembrando que a legislação prevê procedimento legal de urgência para



edição de atos normativos excepcionais, que dispensa, em certos casos, a Análise de Impacto Regulatório (AIR), Consulta Pública (CP) e Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) - Portaria nº 162/21, cujo fundamento de legalidade está na Lei nº 13.848/19.

Defende que a decisão pela prorrogação não gerou prejuízos ao direito à informação pelo consumidor, pois tanto os alimentos com rótulo novo, quanto os alimentos que manterão por algum tempo o rótulo antigo, de acordo com a RDC nº 819/2023, estão todos em condições sanitárias regulares e aptos ao consumo, inclusive no que diz respeito às informações obrigatórias na rotulagem, que já constavam das embalagens antes mesmo da RDC nº 429/2020.

Argumenta, por outro lado, que a solução proposta pelo Juízo *a quo*, de aposição de etiqueta complementar nas embalagens antigas, chegou a ser avaliada pela ANVISA, mas que tal alternativa não se mostrou viável, conforme explicado nas informações apresentadas pela área técnica da Agência responsável pelo tema (Gerência-Geral de Alimentos), Nota Técnica nº 1/2024/S;EI/GGALI/DIRE2/ANVISA, sobretudo em razão das dificuldades técnicas existentes a depender do tipo de embalagem (por ex: produtos congelados), bem como em razão do incremento de custos como aquisição de novas máquinas etiquetadoras, o que tornaria inviável a produção para diversas companhias.

Entendendo presentes a verossimilhança das alegações e o risco de grave lesão (*periculum in mora*), requer a agravante seja concedida a antecipação de tutela recursal, nos termos do artigo 1.019, inciso I, do CPC.

DECIDO.

Os requisitos para o deferimento da tutela de urgência estão elencados no art. 300 do CPC, que assim dispõe:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.”

Da leitura do artigo referido, denota-se que dois são os requisitos que sempre devem estar presentes para a concessão da tutela de urgência: a) a probabilidade do direito pleiteado, isto é, uma plausibilidade lógica que surge da confrontação das alegações com as provas e demais elementos disponíveis nos autos, do que decorre um provável reconhecimento do direito, obviamente baseada em uma



cognição sumária; e b) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo caso não concedida, ou seja, quando houver uma situação de urgência em que se não se justifique aguardar o desenvolvimento natural do processo sob pena de ineficácia ou inutilidade do provimento final.

Na hipótese dos autos, em que pesem os argumentos da parte agravante, entendo que deve ser mantida a decisão atacada, cujos fundamentos peço vênias para transcrever, que conformam adequada análise do contexto jurídico-legal, razão pela qual adoto como razões de decidir, *verbis*:

“Trata-se de ação civil pública proposta pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR em face da AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITÁRIA, com pedido de tutela de urgência que suspenda os efeitos da RDC nº 819/2023 e obrigue a ré a abster-se de adotar medidas que, direta ou indiretamente, autorizem o descumprimento dos prazos de implementação da RDC nº 429/2020 e da IN nº 75/2022, bem como determine às empresas fabricantes de alimentos processados PUP, que estejam se valendo da autorização de esgotamento de embalagens e rótulos antigos pela RDC nº 819/2023, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a adoção de etiquetas adesivas complementares com a (i) nova tabela de informação nutricional e (ii) a lupa frontal ‘ALTO EM’ em todos os rótulos e embalagens desconformes com a RDC nº 429/2020 e com a IN nº 75/2020, sob pena de multa.

Narra a inicial que a ré aprovou e publicou, em 2020, a RDC nº 429 (que dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados) e a IN nº 75/2020 (que estabelece os requisitos técnicos para declaração da rotulagem nutricional nos alimentos embalados).

Aduz que, em 09 de outubro de 2023 (último dia do vencimento do prazo de adequação), foi publicada a RDC nº 819/2023 que alterou o artigo 50 da RDC nº 429/2020, autorizando o esgotamento de embalagens até outubro de 2024 em desacordo com a RDC nº 429/2020, independentemente de solicitações de empresas e de prévia autorização ou análise caso a caso pela ré. Tal alteração de ato normativo regulatório foi adotada após a decisão proferida no Circuito Deliberativo nº 1.027/2023, nos termos do voto do relator – Voto nº 221/2023/SEI/DIRE4/Anvisa (SEI 2622211), em que é aprovada antecipadamente a edição de eventual decisão ad referendum do Diretor-Presidente, bem como são determinados o arquivamento das solicitações de esgotamento de embalagens de alimentos apresentadas até então e as futuras solicitações eventualmente apresentadas.

Pondera que planilha juntada pela Quarta Diretoria listando as 57 (cinquenta e sete) solicitações de empresas para o esgotamento de estoque de embalagens é o único documento que subsidia o voto nº 221/2023/SEI/DIRE4/Anvisa, a qual teria por base informações comerciais relatadas por parcela da própria indústria regulada, em ofícios solicitando a prorrogação de prazos especificados na RDC nº 429/2020.



Afirma que há verossimilhança do direito pleiteado, pois os atos impugnados não se revestiram das formalidades legais, exigidas pela Lei nº 13.874/2019 (art. 5º), pela Lei nº 13.848/2019 (arts. 4º, 5º, 6º e 31) e pela RDC nº 585/2021 - Regimento Interno (arts. 17, 15, §1º, 26, §2º, 187, III, e 197), bem como violaram princípios sensíveis da Administração Pública para atender interesses privados em detrimento da supremacia do interesse público, além de não possuir motivação idônea - enviesada por conflitos de interesses comerciais da própria indústria - para elastecer os prazos previstos no esgotamento de rótulos e embalagens em desacordo com a RDC nº 429/2020.

Sustenta, como probabilidade do direito defendido, que:

1) as ilegalidades denunciadas atacam proteções e garantias fundamentais presentes na Constituição de 1988, além de Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário;

2) a presente ação busca tutelar a supremacia e indisponibilidade do interesse público nas decisões regulatórias (art. 37, CF/88), os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37, CF/88), o dever do Estado de garantir políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças (art. 196, CF/88), o dever de executar ações de vigilância sanitária e de fiscalizar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional (art. 200, II e VI, CF/88), os direitos à liberdade (art. 5º, caput, CF/88), à informação (art. 5º, XIV e XXXIII, CF/88), à defesa do consumidor (art. 5º, inc. XXXII e art. 170, V, CF/88), à saúde (art. 6º e art. 196, CF/88), à alimentação (art. 6º, CF/88);

3) os atos impugnados constituem violação aos ditames e princípios que orientam a ordem econômica, notadamente a defesa do consumidor (art. 170, CF/88), bem como o abuso de poder regulatório (art. 5º, XXXIV, alínea 'a', CF/88);

4) os atos em epígrafe igualmente violam frontalmente o Código de Defesa do Consumidor;

5) a ausência de participação social viola o direito de participação de consumidores previamente à tomada de decisão regulatória que afete seus interesses (art. 55, CDC);

6) a coexistência, por mais 1 (um) ano, de produtos com e sem 'lupas frontais' causa confusão no consumidor; lesa o direito à informação sobre a qualidade e composição nutricional de produtos cujo consumo deve ser desestimulado e à liberdade de escolhas alimentares saudáveis (art. 6º, III e art. 31, CDC);

7) essa alteração normativa culmina na perpetuação da mesma situação/problema que ensejou a edição da RDC nº 429/2020 e possui o potencial de reduzir a efetividade regulatória da rotulagem nutricional frontal



como ferramenta de redução da assimetria de informações sobre o valor nutricional dos alimentos e como instrumento de promoção da alimentação saudável e combate ao excesso de peso e doenças crônicas não transmissíveis;

8) tal situação fomenta escolhas que contrariam as recomendações alimentares vigentes no Guia Alimentar para a População Brasileira, mesmo quando as pessoas consumidoras estão motivadas a realizar escolhas alimentares mais saudáveis; e

9) merece ser afastada aplicação do princípio da deferência à RDC nº 819/2023, pois:

(a) não há base técnica para a edição dessa norma que é motivada por relatos do próprio setor regulado, violando o art. 15, III, da Lei nº 9.782/1999, pela ausência de justificativa técnica;

(b) sua incidência viola o princípio da isonomia e da impessoalidade, pois beneficia nitidamente empresas determinadas da indústria de alimentos processados e produtos ultra processados que falharam ao não se planejar e organizar para adequarem-se à RDC nº 429/2020 e IN nº 75/2020 dentro dos 3 (três) anos que tiveram para tanto, em detrimento daquelas empresas que estão cumprindo o regramento sanitário sobre informações nutricionais;

(c) a edição de alteração normativa na RDC nº 429/2020 abruptamente pela RDC nº 819/2020, no último dia do prazo de adequação, possui fortes indícios de desvio de poder na atividade regulatória ao fazer prevalecer relatos da indústria regulada no lugar de avaliações técnicas independentes da Agência, baseadas em evidências científicas livres de conflitos de interesse;

(d) a veracidade das informações das empresas utilizadas pela Anvisa que relatam impactos econômicos da indústria e crise são facilmente colocadas em xeque diante das informações divulgadas pelo próprio setor, de acordo com o demonstrado nos parágrafos 252 a 262 da petição inicial, não dispondo a ré de dados que indiquem se o mercado está acomodado ou se conseguiu se acomodar à RDC 429/2020 consoante o Voto nº 180/2023/SEI/DIRE5/Anvisa;

(e) a própria Anvisa já anunciava que quanto maior o prazo de coexistência de alimentos seguindo regras distintas de rotulagem, mais aumenta a assimetria de informações e as situações de engano quanto à qualidade nutricional do alimento (Relatório de Análise das Contribuições – CP 707 e 708 -DOC. 15, p. 164);

(f) igualmente, enfatizado pelo Consea, reitera-se que ‘o argumento de que a prorrogação do prazo visa evitar o descarte de embalagens já produzidas não procede, uma vez que há a possibilidade de se usarem etiquetas que



adequem as embalagens à RDC nº 429/2020 e à IN nº 75/2020, assim como foi feito com a RDC nº 26/2015 da Anvisa (hoje incluída na RDC nº 727/2022), referente a ingredientes alergênicos em alimentos.

Como periculum in mora, afirma o autor que a coexistência simultânea de embalagens estampadas com e sem a lupa frontal de advertência, com e sem o novo modelo da tabela nutricional, provoca, primeiramente, a confusão e, na sequência, o engano dos consumidores, levando-os a acreditarem que o mesmo produto é mais saudável para o seu consumo.

Como risco ao resultado útil do processo, alega que a medida busca evitar a ineficácia da medida judicial, condenando a coletividade difusa a amargar com os deletérios efeitos da ilegítima e ilegal RDC nº 819/2023, bem como evitar que a Diretoria da Anvisa adote outras decisões tendenciosas aos interesses da indústria regulada que prejudiquem a efetividade regulatória e as mudanças de comportamentos de consumo objetivadas pela política pública sanitária com a RDC nº 429/2020 e a IN nº 75/2020.

A petição inicial veio acompanhada de documentos.

Em manifestação preliminar, tomada com esteio art. 2º, da Lei nº 8.437/92, a Anvisa ponderou que:

- 1) não se verifica a verossimilhança alegada pelo autor, pois as razões que justificam a RDC nº 819/2023 são suficientes para sua validação;*
- 2) a probabilidade do direito não conforma o requisito para a tutela provisória, uma vez que a proteção à economia e ao meio-ambiente são compatíveis com a defesa da vigilância sanitária, com o direito do consumidor, com o direito à saúde e à alimentação, como expresso pelas justificativas constantes na decisão Colegiada do Autarquia;*
- 3) o risco conjecturado não ocorre, eis que a convivência entre rótulos modificados e não modificados é medida de transição, ampliada por razões excepcionais, que não resulta em dano grave à coletividade, do contrário ela sequer seria admitida na regulamentação original constante da RDC nº 429/2020;*
- 4) não há risco sanitário decorrente da atual resolução, já que se trata de esgotamento de estoque de embalagens e rótulos adquiridos até 08/10/2023 para produtos alimentícios produzidos em condições sanitárias regulares;*
- 5) há risco reverso decorrente do levantamento da medida mitigadora dos eventos excepcionais a que foram expostos os agentes econômicos entre 2020 e 2023, adicionado ao eventual impacto ambiental do descarte de embalagens, bem como que a pretensão provisória exposta pelo requerente equivale ao esgotamento do pedido final. Ao final, pugna pelo indeferimento do pedido de tutela provisória de urgência.*



É o relatório, no essencial. Passo a decidir.

Constato presente a legitimidade ativa do autor para a propositura da presente ação civil pública, nos termos do art. 5º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985.

Primeiramente, antes de adentrar na controvérsia propriamente dita, penso ser importante consignar que o desenvolvimento de qualquer país pressupõe uma economia robusta com forte presença dos setores secundário (indústria) e terciário (serviços). Em suma, as leis e o governo devem ser aliados dos agentes econômicos privados, de modo a garantir o funcionamento de instituições capazes de estimular a fixação de mercados sólidos em que bens, riquezas e serviços circulem em grande monta. Nesse tópico, conforme enfatiza Nali de Jesus de Souza:

‘(...) um ambiente sócio-econômico desfavorável constitui um entrave ao desenvolvimento econômico. Instituições precárias e contrárias ao espírito capitalista dos negócios inibem os investimentos e incentivam a fuga de capitais para outros países. Aumentando os riscos dos negócios, reduz-se o diferencial entre a taxa de retorno dos investimentos e a taxa de retorno considerada mínima, inviabilizando a acumulação de capital. Ao contrário, instituições favoráveis estimulam o crescimento econômico’ (Desenvolvimento econômico. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 299).

Há vasta literatura nesse sentido. Por exemplo, Armando Castelar Pinheiro assenta que ‘variações na qualidade dos sistemas legais e judiciais são importantes determinantes do ritmo de crescimento e desenvolvimento dos países’ (Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? In: Direito & economia (TIMM, Luciano Benetti – org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 22).

No mesmo caminho, segundo Paulo Gala:

‘O segredo para atingir o crescimento está na construção de uma matriz que estimule a acumulação do capital físico e humano. A grande distância observada ainda hoje entre países pobres e ricos encontra-se muito mais em diferenças entre matrizes institucionais do que em problemas de acesso a tecnologias. Sociedades pobres encontram-se nessa situação justamente por não terem desenvolvido uma base de regras, leis e costumes capazes de estimular atividades economicamente produtivas, especificamente acumulação de capital e conhecimento’ (A teoria institucional de Douglass North. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2, abr./jun. de 2003, p. 90).

Isso é o que, em suma, desenvolvemos e ponderamos em nossa tese de doutoramento perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, cujo título foi o seguinte: Democracia fiscal e seus fundamentos à luz do direito & economia. (disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29082011-114111/pt-br.php>,



Do que foi dito acima, emerge a questão das chamadas 'regras do jogo' que devem ser estáveis garantindo certa previsibilidade e segurança aos agentes econômicos. Noutras palavras, mudanças bruscas 'no meio do jogo', ainda que possam representar algum alívio ou vantagem imediata a certos competidores, são coletivamente prejudiciais no longo prazo face a perda de credibilidade dos agentes econômicos preteridos no sistema jurídico-institucional.

Tanto é assim que, segundo Paula A. Forgioni, 'os mercados funcionam de forma mais eficiente se ligados a um ambiente institucional estável, no qual os agentes econômicos podem calcular, i. e., razoavelmente prever o resultado de seu comportamento e o daqueles com quem se relacionam' (Análise econômica do direito: paranóia ou mistificação? Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, nº 77, p. 37).

É certo – e não se pode perder de vista isso – que o desenvolvimento não se resume apenas crescimento da economia. Com efeito, conforme Fábio Nusdeo, desenvolvimento 'é um processo contínuo pelo qual a disponibilidade de bens e serviços cresce em proporção superior ao do incremento demográfico de uma dada sociedade' (Curso de economia: introdução ao direito econômico. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 354).

Nesse sentido, desenvolvimento é um estágio em que a população de um país desfruta de condições materiais dignas de sobrevivência. É a ausência da miséria, das altas taxas de doenças e mortalidade infantil, da falta de saneamento básico, da necessidade de se morar de forma aglomerada em barrancos ou debaixo de viadutos, da precariedade do ensino básico. É também a possibilidade de as pessoas caminharem pelas ruas tranquilamente sem medo de serem assaltadas ou violentadas, etc., etc., etc.

Não é por outra razão que o art. 170 da Constituição de 1988 estipula que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados princípios como propriedade privada, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente e diminuição das desigualdades regionais e sociais, sendo assegurando, a teor do seu parágrafo único, 'o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei'.

Considerando que, via de regra, os ciclos econômicos têm início no meio ambiente, com a extração/utilização dos mais variados recursos naturais, passam pela indústria onde são criados os produtos e bens e geral, e finalizam no consumidor, é indispensável que as leis (e as instituições como um todo) abarquem os princípios da ordem econômica de modo a harmonizarem os interesses dos agentes econômicos com aqueles



concernentes aos demais participantes de tais ciclos, notadamente os consumidores, sem olvidarem, evidentemente, da proteção ao meio ambiente. Em suma, as normas (e aqui entra em cena o que se costuma denominar de regulação dos vários setores econômicos) devem conjugar, para que não se diga amalgamar, os interesses privados com o interesse público.

Proteger o consumidor é, antes de mais nada, fornecer-lhe informações completas e fiéis acerca dos bens e produtos colocados em mercado, de maneira a permitir que o consumo seja o mais consciente possível, em homenagem à liberdade de escolha. Com efeito, um dos papéis essenciais da regulação é neutralizar a assimetria de informação existente entre produtores e consumidores.

De fato, é esperado que os fabricantes conheçam com precisão as efetivas propriedades daquilo que ofertam ao público, bem como eventuais potenciais efeitos danosos ou prejudiciais à saúde. O problema é que 'se compradores e vendedores não dispuserem de informações necessárias para tomar suas decisões corretamente, o modelo de concorrência perfeita não funciona como previsto. Entretanto, a maioria dos consumidores não têm consciência dos efeitos associados ao consumo de certos produtos' (FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; AZEVEDO, Paulo Furquim de; SAES, Maria Sylvia Macchione. Competitividade: mercado, estado e organizações. São Paulo: Singular, 1997, p. 117).

Frente à notória desigualdade de informações nesses casos, é que normas como o Código de Defesa do Consumidor trazem preceitos destinados a coibir – ou ao menos minimizar - a propaganda enganosa, bem como para obrigar os produtores a indicarem nas embalagens dados precisos acerca do produto posto à venda, tais como: prazo de validade, perigos potenciais, número de calorias, ingredientes, composição, maneiras de conservar, instruções de operação, etc.

E tão relevante quanto a neutralizar a assimetria informacional, é questão da saúde dos consumidores, sendo certo igualmente caber à regulação estipular normas relativas à segurança e qualidade dos bens e produtos postos em mercado. Tanto é que o caput do art. 196 da Constituição de 1988 determina que a saúde será, dentre outras medidas, garantida 'mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos' (grifei).

Postas essas premissas, verifica-se que Anvisa aprovou a RDC nº 429, de 09 de outubro de 2020, que 'Dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados' e a Instrução Normativa nº 75/2020, que 'Estabelece os requisitos técnicos para declaração da rotulagem nutricional nos alimentos embalados', atos precedidos de (i) publicação do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre Rotulagem Nutricional; (ii) publicação do Relatório da Tomada Pública de Subsídios (TPS) nº 1/2018; (iii) realização de diálogos setoriais para o



aperfeiçoamento da proposta normativa; (iv) publicação do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR); (v) realização das Consultas Públicas (CP) nº 707 e nº 708 sobre rotulagem nutricional de alimentos embalados e (vi) publicação do Relatório de Análise da Participação Social.

Verifica-se, destarte, tratar-se de um marco regulatório que foi precedido de extensos estudos técnicos além de permeado pelo diálogo com vários atores econômicos sociais relevantes.

Dentre outras medidas, houve mudança das regras para as informações nutricionais constantes das embalagens, incluindo a adição obrigatória do aviso 'ALTO EM' para produtos 'não saudáveis'. Houve também restrição de alegações nutricionais e novos parâmetros para a tabela de informação nutricional, assim como a obrigação de alertar os consumidores sobre a presença em níveis elevados de certos ingredientes nos alimentos e bebidas, tais como açúcar adicionado, gordura saturada e sódio, que estão relacionados ao desenvolvimento de DCNT, tais como obesidade, hipertensão e diabetes tipo 2.

Em resumo, o novo marco regulatório para alimentos embalados tem como objetivo primordial propiciar informações mais precisas e, sobretudo, acessíveis a respeito qualidade nutricional dos diversos produtos, permitindo maior consciência no respectivo consumo. Nesse tópico, a além de minorar a aludida assimetria informacional, não se pode negar que a nova normatização vai ao encontro da obrigação de o Estado implantar políticas públicas de promoção e proteção da saúde, dada a obrigatoriedade de a rotulagem alertar acerca da presença de ingredientes potencialmente não saudáveis (v.g. açúcar adicionado, gordura saturada, sódio, etc.).

No caso, a teor dos arts. 50 e 51 da RDC nº 429/2020, a nova sistemática não foi introduzida inopinadamente, sendo certo que foi adotada uma vacatio legis de 24 (vinte e quatro) meses, bem como prazos de adequação de 12 (doze) meses para produtos que já se encontravam no mercado na data de entrada em vigor da RDC nº 429/2020, que ocorreu em 08 de outubro de 2022.

Aliás, após a entrada em vigor, somente alimentos e bebidas 'novos' no mercado passaram a ser obrigados a sinalizar o excesso de açúcar adicionado, gordura saturada e sódio por meio da colocação do selo 'ALTO EM'. Quanto aos demais, foi ainda concedido um prazo de 12 (doze) meses para o esgotamento de embalagens que já se encontravam disponíveis para consumo. Em conclusão, para os alimentos enquadrados na RDC nº 429/2020, o prazo totalizou 36 (trinta e seis) meses, findando em 09 de outubro de 2023.



Nessa banda, ainda mais se for considerado o notório dinamismo da indústria alimentícia nacional, é não é forçado concluir que houve tempo suficiente para os diversos fabricantes se adaptarem às novas regras de forma serena, segura, previsível e sem sobressaltos.

Não obstante, a partir de 57 (cinquenta e sete) pedidos submetidos por empresas interessadas no esgotamento de embalagens em desacordo com a RDC nº 429/2020, em 06/10/2023, às vésperas do final do prazo para a adequação às novas regras, foi criado o procedimento administrativo de nº 25351.933832/2023-50 (ID 312487186). Passados 3 (três) dias apenas, em 09/10/2023, o Relator votou no sentido de desconsiderar cada pedido individual e, ad referendum do Presidente da Anvisa, por conceder a todo setor um prazo suplementar de 12 (doze) meses para que as empresas promovessem o esgotamento das embalagens 'antigas' que ainda tinham em estoque. Assim, todo setor passou a ser atendido, não havendo mais necessidade de cada empresa explicitar isoladamente sua eventual situação de dificuldade.

A decisão do Relator foi acolhida pelos demais membros da Diretoria Colegiada da Anvisa, o que deu ensejo à RDC nº 819, de 09 de outubro de 2023 que modificou o art. 50 da RDC nº 429/2020, nos seguintes termos:

'Art. 50-A. Fica permitido, para os produtos de que trata o caput do art. 50, o esgotamento até 09/10/2024 do estoque de embalagens e rótulos adquiridos até 08/10/2023, que poderão ser comercializados nos termos do § 4º do artigo 50.'

A guinada perpetrada pela Anvisa em relação ao novo marco regulatório para as embalagens dos alimentos processados e ultra processados causa, no mínimo, estranheza. Como explicar que a partir de 57 (cinquenta e sete) solicitações isoladas se altere, em poucos dias, uma política pública destinada a abarcar milhares, quiçá milhões, de empresas produtoras dos alimentos enquadrados na RDC nº 429/2020?

O abrupto afrouxamento das regras contribuiu não apenas para agravar a assimetria informacional, eis que neutraliza a possibilidade de os consumidores estarem mais bem informados (e, portanto, conscientes) das características e potenciais efeitos nocivos à saúde dos produtos colocados em mercado, mas acaba por desconsiderar a questão da saúde daquelas pessoas que irão consumir os produtos.

Para além disso, a referida guinada representa modificação inopinada das 'regras do jogo', o que, como já dito, são coletivamente prejudiciais no longo prazo face a perda de credibilidade dos agentes econômicos preteridos (aqueles que trataram de se preparar para a nova sistemática) no sistema jurídico- institucional. Mudanças regulatórias repentinas sempre são nocivas para o conjunto da economia, ainda que possam representar



uma ‘tábua de salvação’ momentânea para agentes econômicos menos capazes.

Anoto que a edição da RDC nº 819/2023 não foi precedida de Consulta Pública que, nos termos do art. 187, III, da RDC nº 585/2021 (Regimento Interno da Anvisa), tem a seguinte definição:

‘III - Consulta Pública (CP): mecanismo de participação social utilizado para apoiar a tomada de decisão, por meio do qual a sociedade é consultada previamente sobre proposta de ato normativo, manifestando-se através do envio de críticas, sugestões e contribuições por escrito’.

Trata-se de mais um elemento que demonstra o açodamento com que a modificação foi levada a efeito. Ainda que a “urgência” permita seja a Consulta Pública dispensada (art. 197, I, do Regimento Interno), não se pode esquecer que o prazo para a adaptação das empresas se adaptarem às novas regras foi suficientemente extenso, ou seja, de 3 (três) anos. Não entendo razoável, portanto, utilizar-se de uma suposta urgência para afastar o salutar e indispensável mecanismo da Consulta Pública que certamente contaria com a participação de consumidores e diversos outros atores sociais e econômicos envolvidos na política de embalagens dos alimentos PUP.

Salvo hipótese de insofismável urgência, o que não reconheço no presente no caso, a dispensa da Consulta Pública acabou por retirar a possibilidade da Anvisa levar em consideração opiniões, dados, estudos, etc. provenientes de setores outros que não a indústria alimentícia, o que redundou na edição de uma norma inegavelmente parcial, imperfeita e, sobretudo, inadequada em termos econômicos, a tal ponto de resvalar na moralidade administrativa que deve permear todas as atividades da Administração, nos moldes do art. 37, caput, da Constituição de 1988.

É indispensável que as autoridades regulatórias compreendam, de uma vez por todas, que ‘não há desenvolvimento da sociedade que não esteja ancorado num quadro institucional baseado em regras estáveis e legítimas, que propiciem segurança jurídica e recebam aceitabilidade social’ (MICHELS, Gilson Wessler. Desenvolvimento e sistema tributário. Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento (BARRAL, Welber – org.). São Paulo: Singular, 2005, p. 226).

Noutras palavras, é preciso resistir ao lobby de agentes econômicos que tentam compensar a própria incapacidade por meio de um protecionismo estatal que prejudica a coletividade, seja em relação aos consumidores, seja em termos de retardar a prevalência, na economia, das empresas dotadas de maior agilidade, eficiência, produtividade e capacidade de adaptação.



Para finalizar, ressalto que a presente decisão é tomada sob a égide de um juízo sumário e prefacial, podendo, evidentemente, ser modificada quando do exercício da cognição exauriente própria da prolação da sentença.

Posto isso, presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, com amparo no art. 12 da Lei nº 7.347/1985, DEFIRO A MEDIDA LIMINAR para suspender os efeitos da RDC nº 819/2023 da Anvisa, de modo a obrigar a ré a abster-se de adotar medidas que, direta ou indiretamente, autorizem o descumprimento dos prazos de implementação da RDC nº 429/2020 e da IN nº 75/2022, devendo as empresas fabricantes de alimentos processados PUP, que estejam se valendo da autorização de esgotamento de embalagens e rótulos antigos pela RDC nº 819/2023, num prazo máximo de 60 (sessenta) dias, adotarem etiquetas adesivas complementares com a (i) nova tabela de informação nutricional e (ii) a lupa frontal "ALTO EM" em todos os rótulos e embalagens desconformes com a RDC nº 429/2020 e com a IN nº 75/2020.

Cite-se a ré para apresentar contestação no prazo legal.

(...)"

Quanto ao enfrentamento de todos os argumentos existentes no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador, é preciso considerar que, em sede de tutela provisória, não há propriamente uma conclusão. O que há, de fato, é a prolação de um juízo precário, que não leva em conta todas as teses suscitadas no processo, mas somente aquelas suficientes para amparar, de forma o mais robusta possível, o exercício da jurisdição anteriormente à perfectibilização do devido processo legal e do contraditório substancial.

Logo, ainda que as teses elencadas possam (e devam) ser enfrentadas na decisão exauriente, não merecem, necessariamente, ser valoradas para a prolação da tutela provisória.

Ante o exposto, nego o pedido de efeito suspensivo.

Comunique-se o d. Juízo *a quo*.

Int.



São Paulo, 15 de abril de 2024.

