



Número: **5012733-48.2024.4.03.0000**

Classe: **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA**

Órgão julgador colegiado: **Presidência**

Órgão julgador: **Gab. Presidência**

Última distribuição : **17/05/2024**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Processo referência: **5001408-12.2024.4.03.6100**

Assuntos: **Agências/órgãos de regulação**

Segredo de justiça? **SIM**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA - ANVISA (REQUERENTE)	
Subseção Judiciária de São Paulo/SP - 13ª Vara Federal Cível (REQUERIDO)	
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)	
INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (INTERESSADO)	CHRISTIAN TARIK PRINTES (ADVOGADO) LUCAS MATHEUS MARQUES DO NASCIMENTO SAMMACHI FRACCA (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
29202 9987	21/06/2024 10:09	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



PODER JUDICIÁRIO  
Tribunal Regional Federal da 3ª Região  
Presidência

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555) Nº 5012733-48.2024.4.03.0000

RELATOR: Gab. Presidência

REQUERENTE: AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA - ANVISA

REQUERIDO: SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO/SP - 13ª VARA FEDERAL CÍVEL

OUTROS PARTICIPANTES:

INTERESSADO: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

ADVOGADO do(a) INTERESSADO: CHRISTIAN TARIK PRINTES - SP316680-A

ADVOGADO do(a) INTERESSADO: LUCAS MATHEUS MARQUES DO NASCIMENTO

SAMMACHI FRACCA - SP444129

D E C I S Ã O

Vistos etc.

Trata-se de pedido de suspensão de execução de liminar, requerida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, à concessão de tutela de urgência, na ação civil pública 5001408-12.2024.4.03.6100, que suspendeu “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”.

Alegou a ANVISA que: (1) a ação civil pública foi ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor em face da ANVISA, para anular a Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) 819/2023, que prorrogou o prazo para implementação das medidas previstas pela RDC 429/2020, referente à rotulagem de produtos alimentícios; (2) a RDC 819/2023 prorrogou por doze meses o prazo para esgotamento do estoque de embalagens e rótulos de alimentos que ainda não estivessem adequados aos novos normativos, desde que adquiridas até 08/10/2023; (3) a decisão liminar suspendeu os efeitos da RDC 819/2023 sob os seguintes fundamentos: “a) Que a RDC nº 819/2023 teria alterado a política pública relativa à rotulagem de alimentos de forma açodada, sem prévia consulta pública, a partir



de apenas 57 pedidos de particulares, sem ouvir outros nichos interessados; b) Que teria havido tempo suficiente para os diversos fabricantes se adaptarem às novas regras (3 anos - de 2020 a 2023); c) Que teria havido ilegal protecionismo estatal a agentes econômicos específicos, o que traria prejuízos à coletividade; d) Que o abrupto 'afrouxamento' das regras traria prejuízo ao interesse público, pois propiciaria uma assimetria de informações entre consumidores e agentes econômicos, causando prejuízo à saúde dos consumidores; e) Que a mudança abrupta da norma geraria a perda de credibilidade em relação aos agentes econômicos que se prepararam para a nova sistemática no sistema jurídico-institucional, e afetaria a segurança jurídica, pois revelaria instabilidade do ordenamento jurídico"; (4) no agravo de instrumento 5006824-25.2024.4.03.0000, interposto contra tal decisão, a relatoria indeferiu o pedido de antecipação da tutela recursal, sendo tal decisão objeto de agravo interno, pendente de julgamento pela Quarta Turma desta Corte; (5) há que se conceder a suspensão da execução da liminar ora requerida, tendo em vista que a manutenção dos efeitos da decisão ocasionará grave lesão à ordem pública sob o aspecto ambiental e à saúde, considerando ainda o já exaurimento do prazo para cumprimento concedido pela decisão (22/04/2024); (6) a grave lesão à ordem pública, sob o aspecto ambiental e à saúde, decorre do iminente descarte de centenas de toneladas (no mínimo 900 toneladas) de embalagens e de alimentos que se encontram próprios para consumo no meio ambiente (bem como prejuízo às empresas na ordem de 60 milhões de reais), resultando em graves danos pelo aumento de emissão de gases do efeito estufa, poluição do solo e da água, contaminação, aumento da proliferação de doenças e agravamento do risco de alagamentos; (7) as empresas do ramo alimentício acumularam grandes estoques de embalagens, rótulos e alimentos já embalados sob a égide da legislação anterior (no período de 2020 a 2023), o que assim motivou 127 empresas do ramo a efetuarem requerimentos administrativos à ANVISA, subsidiando a edição da RDC 819/2023; (8) a manutenção dos efeitos da RDC 819/2023 não causa risco de dano reverso, seja informacional, seja sanitário, pois tanto os alimentos com rótulo novo como aqueles que manterão por algum tempo o rótulo antigo, nos termos da RDC 819/2023, estão em condições sanitárias regulares e aptos ao consumo, sendo que as novas regras de rotulagem trazidas pela RDC 819/2023 visam tão somente dar maior visibilidade às informações nutricionais que já constavam das embalagens antigas, embora de forma menos visível; (9) a grave lesão à ordem pública sob o aspecto administrativo decorre da determinação de suspensão de ato normativo (RDC 819/2023) sem demonstração de ocorrência de qualquer ilegalidade em sua edição, alterando assim indevidamente elementos de mérito da política pública de competência exclusiva da agência, causando severo impacto ao regular desempenho da atividade administrativa da ANVISA (edição de atos normativos relativos a alimentos e suas embalagens); (10) "a edição do referido ato pela ANVISA foi devidamente motivada em aspectos técnicos, objetivando a mitigação de danos ambientais e econômicos ao setor regulado em razão da existência excepcional de estoques não escoados, o que foi ocasionado pela situação extraordinária vivida entre 2020 e 2023 (grave crise econômica sobretudo em razão da Pandemia de Covid-19 e da Guerra da Ucrânia)", sendo que assim, além de não haver qualquer comprovação de que haveria ilegalidade na edição do ato normativo, a decisão



judicial contraria a “teoria da deferência judicial aos órgãos reguladores”; (11) “*não ficou demonstrado pela parte autora da ação qualquer periculum in mora a justificar a concessão da liminar pelo Juízo de primeira instância, bem como não se comprovou a verossimilhança ou 'fumaça de bom direito' em seus fundamentos. Ademais, não se comprovou qualquer ilegalidade na edição do referido ato pela ANVISA*”; (12) a decisão liminar não analisou as alegações da ANVISA, no sentido de que situações excepcionais e imprevisíveis ocorreram entre os anos de 2020 e 2023, período de início da adequação das embalagens, como a pandemia da Covid-19, a guerra na Ucrânia, e a grave crise economia mundial resultante, com consequente grave queda nas vendas e acúmulo de estoques; (13) também deixou de constatar o enorme impacto ambiental que será ocasionado pela manutenção de tal decisão, fatos que assim justificaram a edição do RDC 819/2023; (14) não houve aceleração no procedimento de edição da norma (nem mesmo satisfação de interesses de particulares em detrimento do interesse público), tendo sido respeitados todos os procedimentos legais, pois adotado procedimento legal de urgência para edição de atos normativos excepcionais, nos termos da Portaria 162/2021, que dispensa realização de “*análise de impacto regulatório (AIR)*”, de “*consulta pública (CP)*” e de “*avaliação do resultado regulatório (ARR)*”, em razão da iminência do fim do prazo de adequação da rotulagem; (15) diferentemente do que constou da liminar, não houve tempo suficiente para adequação das embalagens pelos fabricantes, já que, nos três primeiros anos de vigência da Portaria, houve ocorrência de fatos excepcionais e imprevisíveis, como a pandemia de Covid-19 e a guerra na Ucrânia, que resultaram em grave crise econômica; (16) não houve favorecimento de empresas particulares, mas tão somente equacionamento de diversos valores consagrados pelo ordenamento jurídico, tendo em vista a enorme quantidade de pequenas e microempresas impactadas pelas medidas e pelas circunstâncias excepcionais; (17) a medida proposta pela decisão liminar, de adoção de etiquetas adesivas complementares, no prazo de sessenta dias, não se mostra viável; (18) a medida já havia sido objeto de estudo pela ANVISA, que concluiu pela sua inviabilidade, diante da especificidade de tal rotulagem, no caso de produtos resfriados ou congelados, bem como em razão da necessidade de contratação de mão de obra operacional para afixação das etiquetas, ou ainda a locação de etiquetadora por unidade produtora, fatos que aumentariam demasiadamente os custos, inviabilizando as operações para a maioria das empresas; e (19) “*a urgência no deferimento da tutela recursal se intensifica, tendo em vista o início do prazo concedido pela decisão agravada para que as empresas adotem os novos rótulos [...] a partir de 22/04/2024, as empresas reguladas já podem ser sancionadas (com multa, apreensão e descarte ou incineração dos estoques de rotulagem) pela ANVISA e pelas Vigilâncias Sanitárias dos Estados, DF e Municípios, deflagrando as consequências acima mencionadas - danos ambientais e econômicos, de modo que ainda seria possível a contenção desses danos*”.

DECIDO.

A suspensão da execução de decisão judicial proferida contra o Poder Público é medida excepcional, que extrapola a recorribilidade ordinária, exigindo requisitos específicos a partir da comprovação do manifesto interesse público ou



flagrante ilegitimidade da decisão, associada à demonstração da concorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública, nos termos do artigo 4º da Lei 8.437/1992. O pedido suspensivo tem caráter autônomo e, portanto, não é prejudicado pela interposição ou não do recurso, nem por eventual decisão de indeferimento da tutela requerida.

A excepcionalidade da medida, por gerar a competência do presidente do tribunal para sua apreciação, ainda que a decisão judicial tenha sido impugnada pela via recursal própria, e por envolver juízos específicos, não é autorizada apenas por se tratar de pretensão deduzida pelo Poder Público nem se houver mera ilegalidade contrastada por fundamento jurídico relevante, e for somente arguido provável risco de ineficácia da medida suspensiva ou irreversibilidade da situação jurídica derivada da decisão impugnada.

A avaliação de fundamento jurídico relevante ou probabilidade do direito e da urgência para suspender a decisão agravada envolve cognição ordinária sujeita, segundo regras do devido processo legal, à competência do órgão recursal próprio, relator e turma no âmbito do tribunal e, portanto, não se trata, nesta especialíssima sede processual, de promover substituição do juízo cognitivo proferido na origem com incursão, ainda que perfunctória no mérito, ou em temas afetos estritamente à probabilidade do direito ou relevância da fundamentação jurídica do pedido.

A excepcional competência do presidente do tribunal exige notabilizadas qualificações jurídicas tanto da pretensão como da situação gerada pela decisão impugnada se mantida eficaz: manifesto interesse público e flagrante ilegitimidade, capaz de gerar grave lesão não a qualquer bem jurídico, mas à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública.

É firme a jurisprudência em destacar a excepcionalidade da competência suspensiva de decisão judicial pelo presidente do tribunal ao qual couber o exame do recurso próprio:

*SL 1.496 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, julgado em 21/06/2022: "AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. DECISÃO DE ORIGEM QUE INDEFERE TUTELA PROVISÓRIA RECURSAL EM APELAÇÃO EM EMBARGOS DE TERCEIRO. POTENCIAL CONSTRIÇÃO DE VERBAS MUNICIPAIS PARA A SATISFAÇÃO DE DÉBITOS DE EMPRESA ESTATAL. ALEGADO RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICA. DESCABIMENTO. AÇÃO DE ORIGEM PROPOSTA PELA MUNICIPALIDADE. LITERALIDADE DO CAPUT DO ART. 4º DA LEI 8.437/1992. NECESSIDADE DE DILAÇÃO FÁTICO-PROBATÓRIA, INCABÍVEL NA VIA ESTREITA DAS SUSPENSÕES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º,*



*caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 2. Nos termos da literalidade do art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992, o incidente de contracautela só tem cabimento com vistas à sustação da execução de liminar deferida em “ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes”, do que deflui a legitimidade ativa exclusiva do ente público réu, além do Ministério Público. A admissão do incidente de contracautela em ações promovidas por ente público, com vistas à obtenção de tutela provisória não obtida nas instâncias ordinárias, equivaleria à utilização do instituto da suspensão como sucedâneo recursal, o que não se admite à luz da jurisprudência pacificada deste Supremo Tribunal Federal. 3. In casu, a ação de origem foi proposta pelo Município autor, do que deflui o não cabimento do pedido de suspensão por ele ajuizado - salientando a natureza de ação de conhecimento dos embargos de terceiro. 4. Ademais, a verificação acerca da titularidade das verbas eventualmente constringidas e da forma de desenvolvimento da atividade econômica da empresa CINEBASE demandaria dilação fático-probatória, providência incabível na espécie. Precedentes. 5. Agravo interno a que se nega provimento.”*

*AgInt na SLS 3.090, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe 27/03/2023: "AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. PROCESSUAL CIVIL. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. VALOR AGREGADO FISCAL - VAF. INCLUSÃO (OU NÃO) DO IPI NA BASE DE CÁLCULO. MATÉRIA OBJETO DE AÇÃO ORDINÁRIA (OBRIGAÇÃO DE FAZER). TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA SUSPENSA EM SEDE DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. GRAVE LESÃO À ORDEM OU À ECONOMIA PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO ABSURDA OU CONTRÁRIA A ANTERIOR DECISÃO DO STJ. SUSPENSÃO DA SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. O instituto da suspensão de liminar ou sentença proferida contra o Poder Público é medida excepcional, cujos pilares se assentam no (manifesto) interesse público, flagrante ilegitimidade de parte e prevenção de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. 2. Já decidiu o STJ: "A suspensão de liminar ou segurança deve ser vista e utilizada como via absolutamente excepcional, de rígida vinculação aos núcleos legais duros autorizativos previstos na legislação ('ordem', 'saúde', 'segurança', 'economia' públicas), que devem ser interpretados de maneira estrita, sendo vedada dilatação ou afrouxamento das hipóteses de cabimento ou de legitimação, p. ex. , para ampliar o rol dos legitimados ativos legalmente estabelecidos (o 'Ministério Público' e a 'pessoa jurídica de direito público interessada') ou, no mérito, para se distanciar dos valores ético-jurídicos legitimadores da medida" (AgInt na SS n. 2.951/CE, Rel. Min. Herman Benjamin). 3. Ainda que seja indicada breve incursão no mérito da demanda a fim de buscar sinais da plausibilidade do direito com vistas a evitar a manutenção de situações ilegítimas, ou seja, um juízo de delibação mínimo acerca da controvérsia principal, o incidente da suspensão de segurança, por não ser sucedâneo recursal, é inadequado para a apreciação do mérito da controvérsia. 4. Não se divisa a presença dos requisitos legais - grave lesão à ordem ou à economia públicas - na decisão que, ao atribuir efeito suspensivo a agravo de instrumento, sustou os efeitos de tutela antecipada que determinou a*



*consideração do IPI na base de cálculo do Valor Agregado Fiscal - VAT, na medida em que, só por si, não representa decréscimo nas receitas do município. O município já não contava com essa potencial receita antes do ajuizamento da ação. 5. Já decidiu a Corte Especial do STJ: "O pedido de contracautela visa a suspender a eficácia de decisão cautelar que promove alteração na situação jurídica em que se encontrava o Poder Público anteriormente ao ajuizamento de processo judicial. Por isso, pressupõe-se que a Fazenda Pública figure no polo passivo da causa originária principal. Nas hipótese em que a Administração é demandante (autora), é ela quem almeja a modificação do status quo ante. Tal quadro não permite o manejo de requerimento suspensivo" (AgInt na SLS n. 2.358/MA, Rel. Min. Laurita Vaz). 6. Não configurados os pressupostos ao deferimento da suspensão de liminar ou sentença, sua negativa se impõe. 7. Agravo interno provido".*

**Na espécie**, a ação civil pública 5001408-12.2024.4.03.6100 foi ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC em face da ANVISA, com objetivo de anular a Resolução de Diretoria Colegiada - RDC 819/2023 - que alterou o prazo de adequação de rotulagem nutricional prevista na RDC 429/2020, a fim de, supostamente, permitir o esgotamento pelas indústrias de embalagens de alimentos em desacordo com a RDC 429/2020.

A tutela de urgência foi concedida, nos seguintes termos (Id 314485712):

*"Trata-se de ação civil pública proposta pelo **INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR** em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA 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 à 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.*

*[...]*

*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 da 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 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 à 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 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.*

Posteriormente, a ANVISA peticionou ao Juízo *a quo*, requerendo esclarecimentos quanto ao cumprimento da parte final da decisão antecipatória (Id 322005163):

*"[...]"*

*Assim, a ANVISA, como medida de colaboração com a Justiça e boa-fé processual, traz ao conhecimento deste MM. Juízo, por meio da presente manifestação, que, nos termos do ora anexado DESPACHO Nº. 459/2024/SEI/SIRE4/ANVISA (doc. 01), **esta Agência tem recebido, por meio do Sistema de Atendimento da ANVISA (SAT), inúmeros questionamentos, de empresas do setor de alimentos, relacionados ao cumprimento da decisão judicial.***

*E há receio, Excelência, em relação a certas e determinadas dúvidas, de que eventual solução que venha a ser ditada pela ANVISA possa gerar alegações de descumprimento da ordem judicial.*

*Trata-se de questões relacionadas à parte final da decisão antecipatória proferida, que ora se transcreve: "(...) 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". Explicita-se:*

*- Qual **data** deve ser observada pelas empresas para adoção de etiquetas adesivas complementares com a nova tabela de informação nutricional e a lupa frontal **"ALTO EM"** em todos os rótulos e embalagens que estiverem desconformes com a RDC nº 429/2020 e com a IN nº 75/2020?*

*- A fim de se evitarem desperdícios e perdas financeiras significativas, está autorizada a comercialização, até o final dos respectivos prazos de validade, dos **produtos fabricados entre os dias 09/10/2023 e 22/04/2024**, ainda com as embalagens antigas?*

*Como dito, não há como a ANVISA opinar administrativamente de modo conclusivo a respeito de tais questões, tendo em vista que se encontra adstrita à ordem antecipatória*



*exarada nos presentes autos, de tal modo que os termos de seu cumprimento deverão ser aqueles que venha a definir este MM. Juízo.*

*Seja como for, nos termos do documento ora anexado, como visto, a 4ª Diretoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (DIRE4/ANVISA) compartilhou sua interpretação preliminar a respeito da decisão judicial, a qual é ora compartilhada com este MM. Juízo a fim de que seja confirmada ou infirmada:*

*Após a intimação da decisão judicial proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de São Paulo, que ocorreu em 14/02/2024, os efeitos da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 819, de 2023, foram suspensos e foi publicado pela Anvisa o Despacho nº 49, de 28 de março de 2024. Assim, as empresas fabricantes de alimentos que estivessem se valendo da autorização de esgotamento de embalagens e rótulos antigos estabelecido pela RDC nº 819/2023, deverão, num prazo máximo de 60 (sessenta) dias, que se encerra em 22/04/2024, adotar etiquetas adesivas complementares para adequação das embalagens e rótulos. Desse modo, qualquer produto fabricado após o dia 22/04/2024 e cuja rotulagem/embalagem estiver em desacordo com a RDC nº 429/2020 e com a IN nº 75/2020 deve adotar etiquetas adesivas complementares com a (i) nova tabela de informação nutricional e (ii) a lupa frontal "ALTO EM".*

*Nessa medida, são as questões em tela submetidas a este MM. Juízo, requerendo-se, **COM URGÊNCIA**, em vista do dinamismo do mercado de alimentos, seja prolatada decisão integrativa que forneça a interpretação adequada acerca dos pontos suscitados, a fim de se satisfazerem as dúvidas das empresas do setor de alimentos e se evitar qualquer divergência no cumprimento da decisão judicial".*

Em resposta, o Juízo proferiu a seguinte decisão (Id. 32493197):

*"...Nesse ponto, por questões de segurança jurídica e de ordem econômica, é certo que os revendedores de alimentos PUP não podem sofrer sanções pela exposição ou venda de produtos fabricados anteriormente ao prazo de 60 (sessenta) dias do deferimento da liminar, visto que apenas após o seu encerramento é que a medida passou a gerar efeitos. Assim, entendo como correto o Despacho nº 49, de 28 de março de 2024 da ANVISA, ou seja, produtos fabricados até a data de 22/04/2024 (inclusive) podem ser ofertados ao consumidor mesmo que em desacordo com a RDC nº 459/2020 e com a IN nº 75/2020."*

De fato, as alegações da ANVISA sobre grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas não merecem prosperar.

Embora a agência alegue que a medida antecipatória em vigor acarreta graves danos ao meio ambiente, "ante a iminência do descarte de centenas de toneladas de embalagens e de alimentos que se encontram próprios ao consumo", com impactos negativos pelo "aumento de emissão dos gases de efeito estufa, poluição do solo e água, contaminação, aumento da proliferação de doenças e agravamento do risco de alagamentos", considerando que, "a partir dos



*requerimentos administrativos apresentados pelas empresas à ANVISA, os quais embasaram a edição da RDC 819/2023, estima-se um impacto de ao menos 900 toneladas de material descartado, com valores que ultrapassam 60 milhões de reais*”, os documentos juntados aos autos, bem como as razões expostas na petição inicial do pedido de suspensão, não demonstram, nem mesmo apontam indícios, de lesão efetiva a tais bens jurídicos, a justificar a atuação excepcional da presidência desta Corte, nos termos previstos na Lei 8.437/1992.

Para amparar alegações, a ANVISA apresentou documento contendo solicitações de 57 empresas sobre o atual estado de esgotamento de estoque de embalagens de alimentos (Id. 290905944), em que apenas 18 teriam apresentado quantitativos de estoques de embalagens em desconformidade com a RDC 459/2020. Cabe ressaltar que, apenas por tal documento, não se mostra possível concluir que tais dados são representativos de toda a indústria de alimentos e bebidas que, conforme dados da Associação Brasileira de Indústria de Alimentos - ABIA, reúne cerca de 58 mil empresas (dados em <https://www.abia.org.br/noticias/industria-de-alimentos-do-brasil-gera-70-mil-vagas-d>).

Mesmo que houvesse comprovação de que parte significativa das empresas nacionais ainda possuiria alto estoque de embalagens em desacordo com a RDC 459/2020, não seria possível deduzir, a partir apenas de tal dado estatístico, grave prejuízo ao meio ambiente e fundado dano à ordem pública para motivar a suspensão da execução da liminar. Tal conclusão pretendida pela requerente ANVISA decorreria, necessariamente, de mera presunção de que tais empresas promoveriam, a partir do excedente de embalagens desatualizadas, descarte em desacordo com as normas ambientais, notadamente a Lei 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cujas medidas de repressão e punição devem ser adotadas através dos meios próprios admitidos pelo Direito.

Ainda que se tenha em conta o princípio do “*One Health*” ressaltado pela ANVISA, considerando a interconexão entre saúde humana e ambiental, ponderando possíveis impactos no meio ambiente decorrentes da destruição de embalagens não utilizadas pelas empresas, tal situação não revela dano grave a justificar a atuação excepcional do instrumento de contracautela ora requerido.

Quanto à grave lesão à ordem pública sob o aspecto administrativo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera a necessidade do Poder Judiciário, quando provocado a manifestar-se sobre atos administrativos, atuar com observância do dever de cautela e nos limites da legalidade, especialmente quanto aos relativos a agências reguladoras, em que a atuação tem por base legislação com ampla especificidade técnica sobre o mercado regulado (v.g., AgRg na SS 2.727, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJe de 16/10/2014).

Não se desconhece, também, entendimento da Corte Superior de que eventual afastamento dos atos de agências reguladoras seja motivado por ilegalidade, e após instrução completa do feito, em respeito ao dever de cautela e sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes (AgInt na SLS 2.988, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe de 25/4/2023).



Tal orientação, entretanto, comporta ponderação e mitigação com fundamento na razoabilidade nas hipóteses em que o aguardo da completa instrução do feito possa acarretar inutilidade da tutela final pleiteada e ineficácia do poder jurisdicional.

No caso, como a pretensão deduzida na ação civil pública refere-se à anulação de ato administrativo de caráter normativo, publicado em 09/10/2023 - que autorizou a prorrogação do uso de embalagens em desacordo com a normativa inicial -, eventual demora na apreciação do pedido de tutela poderia resultar na completa inutilidade da prestação jurisdicional, em eventual acolhimento da pretensão do IDEC.

Não se ignora, tampouco, que a análise da legitimidade da medida antecipatória na ação civil pública é incumbência de órgão recursal próprio. Contudo, a autora fundamenta, em grande parte, o pedido de suspensão de execução de liminar na alegação de que o Juízo *a quo* suspendeu ato administrativo manifestamente legítimo, o que configuraria grave lesão à ordem administrativa, inviabilizando que a análise do pedido de suspensão de execução de liminar passe ao largo da questão de fundo.

A incursão perfunctória no mérito faz-se assim necessária para aferir, *prima facie*, a legitimidade da decisão impugnada e dos fundamentos apresentados pelo Juízo *a quo*. Neste sentido, aliás, o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:

*AgInt na SS 2.923, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJe de 17/4/2018: “AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA, ALARMES E CIRCUITOS FECHADOS DE TV PARA MONITORAMENTO REMOTO. DECISÃO QUE SUSPENDEU O CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM, À SEGURANÇA E À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CONFIGURADAS. ALEGAÇÕES GENÉRICAS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. INDÍCIOS DE VÍCIO FORMAL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. JUÍZO MÍNIMO SOBRE O MÉRITO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça é imprescindível a cabal demonstração de que manter o decisum atacado obstaculiza o exercício da atividade pública ou mesmo causa prejuízos financeiros que impossibilitem a prestação dos serviços públicos, situação essa não identificada na análise dos autos. 2. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento pacificado de que a decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária. Permite-se um juízo mínimo de deliberação sobre a questão de fundo da demanda, para verificar a plausibilidade do direito, evitando-se tornar a via processual do pedido suspensivo campo para manutenção de decisões ilegítimas. 3. No caso, evidenciada a possível existência de irregularidade na*



*revogação do Pregão n.º 6/2016 pela própria Administração, em razão da não observância do comando contido no art. 49, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93, fica inviabilizado o prosseguimento do Pregão n.º 28/2017 - cujo objeto é o mesmo do Pregão n.º 6/2016 -, sob pena de tornar inócua a apuração de existência de vício na revogação de certame em que já havia empresa vencedora. 4. Agravo interno desprovido".*

De fato, conforme alegado pelo IDEC e considerado pelo Juízo de primeiro grau, a aprovação e publicação final da RDC 429/2020 foi antecedida de “*ampla participação dos diversos atores que compõem e são impactados pelo setor e cumprimento de todos os trâmites regulatórios normativamente previstos para o seu desenvolvimento, como a publicação do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (AIE) sobre Rotulagem Nutricional, a publicação do Relatório da Tomada Pública de Subsídios (TPS) 1/2018, a realização de diálogos setoriais para o aperfeiçoamento da proposta normativa, a realização das Consultas Públicas 707 e 708 sobre rotulagem nutricional de alimentos embalados, a publicação do Relatório de Análise da Participação Social*” (Id. 290906405, f. 07).

A RDC impugnada na ação civil pública, por outro lado, foi publicada de forma abrupta, tramitando por poucos dias e em regime de urgência, a partir de solicitações isoladas de empresas, sem diálogo com os demais atores que participaram da formulação e construção do novo marco regulatório.

Neste sentido, relevante destacar trecho da decisão de primeiro grau:

*“...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 n.º 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 à 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.”*

Corroborando ainda a inexistência de ilegalidade da decisão liminar a aparente ausência de fundamentos para justificar a edição da RDC 819/2023 elencados pela ANVISA, quais sejam (Id. 290904923, f. 11):

*“i. as situações totalmente imprevisíveis e excepcionais que ocorreram entre 2020 e 2023 (exatamente o prazo inicialmente previsto para adequação das embalagens): a pandemia de Covid-19, a guerra da Ucrânia e a grave crise econômica mundial decorrente. Tais fatos ocasionaram queda drástica da venda das empresas e consequente acúmulo imprevisto dos estoques;*

*ii. o enorme impacto ambiental, com o descarte de no mínimo, 900 toneladas de material plástico (embalagens) e alimentos já embalados e aptos para consumo”*

Sobre a alegação de situações imprevisíveis e excepcionais que teriam ocasionado drástica queda de vendas, uma análise superficial aponta para um descompasso entre motivação apresentada e realidade fática.

Isto porque, conforme alegado pelo IDEC na petição inicial da ACP 5001408-12.2024.4.03.6100 (ID. 290906405, f. 87/89): “...ainda que seja notório que a pandemia gerou uma grave crise econômica no país, o setor de alimentos e embalagens teve um efetivo crescimento durante o período, conforme comprovam as notícias com dados da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) e da Associação Brasileira de Embalagens (ABRE) entre os anos de 2020 e 2022”.



Ademais, em breve consulta ao sítio eletrônico da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), consta que:

*“A ABIA realizou, nesta quarta, entrevista coletiva de imprensa na qual anunciou os resultados do setor **no ano de 2020**. O presidente executivo da entidade, João Dornellas, e a presidente do Conselho Diretor da Associação, Grazielle Parenti, falaram a um grupo de 30 jornalistas sobre um ano muito desafiador, cujos resultados refletiram os esforços do setor para continuar produzindo e garantindo o abastecimento de alimentos no país.*

***A indústria brasileira de alimentos e bebidas registrou crescimento de 12,8% em faturamento<sup>1</sup> em relação a 2019, atingindo R\$ 789,2 bilhões, somadas exportações e vendas para o mercado interno. Esse resultado representa 10,6% do PIB nacional, segundo pesquisa conjuntural da ABIA. Em 2019, o setor registrou R\$ 699,9 bilhões.***

*Descontada a inflação do período, a indústria de alimentos obteve aumento de 3,3% nas vendas reais ano passado. Na produção física (volume de produção), o setor cresceu 1,8% em relação a 2019. Esse resultado se deveu ao aumento das vendas para o varejo, de 16,2% em 2020, e das vendas para o mercado externo, de 11,4%.” (disponível em: <https://www.abia.org.br/noticias/abia-anuncia-resultados-do-setor-em-20>.*

*“A pesquisa conjuntural da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) **apontou crescimento de 3,2% e 1,3% nas vendas e na produção física da indústria de alimentos em 2021, respectivamente. Juntos, mercados interno e externo foram responsáveis pelo faturamento de R\$ 922,6 bilhões, 16,9% acima do apurado em 2020. O volume representa 10,6% do PIB estimado para o ano passado. Outro dado que merece destaque é o número de trabalhadores ocupados, 1,2% a mais do que em 2020, totalizando 1,72 milhão de pessoas, ou 21 mil novos postos de trabalho em 2021.***

*Considerando apenas as vendas para o mercado interno, que representam 73,5% do faturamento, o aumento foi de 1,8%, puxado pelo setor de food service, que respondeu por 26,3% das vendas da indústria em 2021 (24,4% em 2020). Esse incremento foi motivado pelo processo de retomada, com a reabertura dos estabelecimentos, a aceleração da transformação digital e a ampliação do delivery.” (disponível em: [em https://www.abia.org.br/releases/coletiva-de-imprensa-da-abia-divulga-in](https://www.abia.org.br/releases/coletiva-de-imprensa-da-abia-divulga-in)*

***“A indústria de alimentos do Brasil encerrou 2022 com faturamento de R\$ 1,075 trilhão, superando em 16,6% o apurado no ano anterior. No mercado interno, as vendas chegaram a R\$ 770,9 bilhões, 14,3% a mais em termos nominais (não deflacionados) que em 2021. As vendas reais totais (descontada a inflação), considerando mercado interno e exportações, expandiram 3,7%, e a produção física teve um incremento***



*de 2,5%. As exportações cresceram 30% em valor, com faturamento de R\$ 304,4 bilhões. A geração de novos postos de trabalho no setor merece destaque: foram 58 mil novos postos, uma expansão de 3,4%, totalizando 1,8 milhão de trabalhadores. Os números fazem parte do balanço econômico anual do setor, elaborado pela Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA).*

[...]

*Ele complementa que, apesar de contingenciada pela aceleração da inflação em 2022, a expansão das vendas da indústria de alimentos para o varejo alimentar brasileiro apresentou alta de 1,7% em termos reais. O destaque ficou por conta do food service (serviços de alimentação fora do lar), que seguiu em trajetória de retomada das atividades.”*  
( d i s p o n í v e l e m : <https://www.abia.org.br/noticias/industria-de-alimentos-faturamento-anual>

Conforme se verifica, os fundamentos apresentados pela ANVISA para editar a RDC 819/2023, em regime de urgência e sem realização de consulta pública, não se coadunam, *prima facie*, com a situação de fato, o que corrobora assim a legitimidade da decisão liminar diante da possível ofensa à teoria dos motivos determinantes.

Neste sentido:

*RMS n. 68.474/RS, rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 11/4/2023, DJe de 17/4/2023: “ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TABELIONATO DE NOTAS DA COMARCA. PRETERIÇÃO DO IMPETRANTE PORQUE SOBRINHO DO ANTIGO TITULAR. NEPOTISMO. INEXISTÊNCIA. DESIGNAÇÃO DE INTERINO TITULAR DE SERVENTIA SITUADA EM MUNICÍPIO NÃO CONTÍGUO. NULIDADE DO ATO APONTADO COMO COATOR. NECESSIDADE DE NOVA ESCOLHA PELA AUTORIDADE IMPETRADA.*

[...]

***4. Na forma da jurisprudência desta Corte, "a motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato. Viciada a motivação, inválido resultará o ato, por força da teoria dos motivos determinantes. Inteligência do art. 50, § 1.º, da Lei n. 9.784/1999" (RMS 56.858/GO, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/9/2018).***

[...]



*“ApRemNec 0003604-71.2014.4.03.6106, Rel. DES. FED. CARLOS MUTA,, e-DJF3 Judicial 1 DATA:21/06/2017: “DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. VÍCIOS FORMAIS E DE MOTIVAÇÃO. INTERESSE PROCESSUAL. PRETENSÃO PARA RESTITUIÇÃO DE INDÉBITO. SENTENÇA “EXTRA PETITA”. PER/DCOMP. DCTF. DECLARAÇÃO DE DÉBITOS. VINCULAÇÃO EXATA COM RECOLHIMENTOS VIA DARF. CONFISSÃO DE DÉBITOS. INEXISTÊNCIA DE INDÉBITO DECLARADO. VÍCIO DE MOTIVAÇÃO. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.*

*1. O ato administrativo pode ser anulado não apenas por vícios formais, mas também por vícios de motivação, quando o fundamento para a produção do ato administrativo dissociar-se da situação de fato ou de direito, de acordo com a teoria dos motivos determinantes, verificando-se que, no caso concreto, a autora veicula pleito anulatório (indeferimento de pedido de restituição e não-homologação de compensação), apontando possíveis vícios formais e de motivação e, assim, objetivando cancelar débitos inscritos em dívida ativa da União, ensejando, assim, o afastamento do comando da sentença, no que extinguiu a ação sem resolução de mérito.*

*[...]*”

Cabe ressaltar que, por sua vez, mesmo que a cognição da questão de fundo no presente incidente seja meramente perfunctório, o juiz natural do recurso, a relatoria do agravo de instrumento 5006824-25.2024.4.03.0000, interposto contra a mesma decisão objeto do presente pedido de suspensão, indeferiu pedido de antecipação de tutela recursal, motivado na ausência de demonstração de ilegitimidade da decisão liminar na ação civil pública (id 288434375).

Por fim, não restou efetivamente comprovada, de forma inequívoca, a grave lesão aos interesses albergados pela legislação de regência, na medida em que não caracterizado dano a interesse primário do Estado, assim entendido como aquele que repercute em toda a coletividade. De fato, a liminar que suspendeu os efeitos da RDC 819/2023 tem eventuais prejuízos restritos às empresas que ainda não foram capazes de promover a necessária adequação ao regramento estabelecido pela RDC 429/2020 e IN 75/2020.

Assim, ausente demonstração de flagrante ilegitimidade a macular a decisão *a quo*, bem como não sendo demonstrada possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, há que ser indeferida a pretensão suspensiva.

Ante o exposto, indefiro a suspensão da decisão liminar concedida na ação civil pública 5001408-12.2024.4.03.6100.

Comunique-se o Juízo da 13ª Vara Federal Cível de São Paulo/SP.



Intimem-se as partes e o Ministério Público Federal para ciência.

Oportunamente, archive-se.

São Paulo, 21 de junho de 2024.

**Desembargador Federal CARLOS MUTA**  
**Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**

