

# A Regulação da Indústria de Alimentos Ultraprocessados no Brasil <sup>1</sup>

*The Regulation of the Ultra-Processed Food Industry in Brazil*

Diogo Rosenthal Coutinho \*  
*Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, Brasil*

Mariana Levy Piza Fontes \*\*  
*Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, Brasil*

Mateus Piva Adami \*\*\*  
*Fundação Getúlio Vargas, São Paulo – SP, Brasil*

Alexandre Rebêlo Ferreira \*\*\*\*  
*Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, Brasil*

Pedro do Carmo Baumgratz de Paula \*\*\*\*\*  
*Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, Brasil*

## 1. Introdução

O conceito de "ambiente alimentar" abrange os contextos físico, econômico, político e sociocultural em meio aos quais indivíduos se relacionam com os alimentos e sistemas alimentares, incluindo os elementos de qualidade nutricional, segurança, preço, conveniência, rotulagem e promoção comercial. Ambientes alimentares assim considerados têm um papel importante na composição de dietas porque oferecem escolhas às pessoas quando elas têm de tomar decisões sobre o

---

<sup>1</sup> A autora e os autores agradecem o auxílio de pesquisa de Alexandre Ramos Costa, aluno de graduação da Faculdade de Direito da USP. Agradecem, ainda, a leitura e comentários de Adriana Carvalho, Alexandre dos Santos Aragão, Ana Paula Bortoletto Martins, Denise Lucena e Oscar Cabrera, feitos a uma versão preliminar deste trabalho. Este artigo resulta de um projeto de pesquisa acadêmica voltado ao tema da regulação de ambientes alimentares no Brasil e teve o apoio do Global Center for Legal Innovation on Food Environments do O'Neill Institute for National and Global Health Law (Georgetown University Law Center).

\* Professor de Direito Econômico na Universidade de São Paulo. Pesquisador do Grupo Direito e Políticas Públicas. E-mail: diogocoutinho@usp.br. Orcid: 0000-0001-7810-1459.

\*\* Doutora em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo. E-mail: marilevy28@gmail.com. Orcid: 0000-0003-3609-2368.

\*\*\* Doutor em Direito Econômico e Economia Política pela Universidade de São Paulo. E-mail: mateus.adami@fgv.br. Orcid: 0000-0003-4489-1864.

\*\*\*\* Doutorando em Direito Econômico e Economia Política na Universidade de São Paulo. E-mail: alexandre.rebello.ferreira@usp.br. Orcid: 0009-0003-8455-5790.

\*\*\*\*\* Doutorando em Direito Econômico e Economia Política na Universidade de São Paulo. E-mail: pcbpaula@gmail.com. Orcid: 0000-0002-6633-368X.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

que comer", afirma a FAO, órgão da ONU ligado à agricultura e alimentação. "Uma dieta saudável é aquela que cria condições que propiciam e encorajam as pessoas a ter acesso e escolher dietas saudáveis"<sup>2</sup>.

A noção de ambientes alimentares é, como se nota, multidimensional. No entanto, quando se fala em "ambientes alimentares" pouco se diz, ao menos diretamente, sobre a dimensão jurídico-regulatória que o conceito engendra. Não há alimentação saudável sem que haja políticas públicas para tanto voltadas e sem que haja, por seu turno, os correspondentes arranjos regulatórios, estruturas e normas jurídicas desenhadas para estruturar tais ações, conferindo-lhes maior ou menor efetividade e legitimidade democrática.

Conceber e tornar concreta a regulação jurídica e econômica de ambientes alimentares não é trivial. Demanda, para além de capacidades de Estado de natureza técnica (efetividade) e política (legitimidade), também uma acomodação desafiadora de interesses tão conflitantes como poderosos e influentes. Nesse contexto, a indústria de alimentos procura a todo tempo, com diferentes graus de sucesso, influenciar os contornos regulatórios dos ambientes alimentares nacionais, seja por meio de ações de incidência política e lobby, seja por meio de contribuições técnico-jurídicas às iniciativas regulatórias<sup>3</sup>. O mesmo acontece - com diferente proporção e evidente assimetria - com as organizações da sociedade civil, cujas pautas se voltam à promoção da saúde alimentar e ao acesso à alimentação.

Com isso em mente, neste trabalho, partimos da pressuposição de que ambientes alimentares podem ser compreendidos não apenas como fontes de energia e nutrientes, mas também como estruturas e arranjos econômicos, jurídicos, políticos e institucionais que envolvem a produção, obtenção, circulação, comercialização e consumo de alimentos no contexto de políticas públicas voltadas à promoção de alimentação saudável ou à implementação do direito à alimentação. Desde uma perspectiva mais ampla, levando-se em conta essas premissas, pode-se dizer que a garantia do direito à alimentação e nutrição adequadas relaciona-se, em última análise, à definição dos papéis do poder público na regulação do setor de alimentos, bem como à implementação de ações que garantam a efetividade desse direito<sup>4</sup>.

É certo, ainda, que ao estabelecer regras jurídicas sobre os ambientes alimentares, a ação reguladora do Estado delimita os contornos da liberdade econômica dos agentes privados (seu motivo de lucro) e, simultaneamente, almeja garantir a proteção da saúde da população. Isso não acontece, contudo, sem que haja muitos desafios pelo caminho. A começar pelo fato de que a regulação não é algo monolítico ou predeterminado: agendas conflitantes moldam, em arenas de disputa público-privada, a produção normativa e a aplicação de regras -

---

<sup>2</sup> FAO, 2016.

<sup>3</sup> MARIATH e MARTINS, 2022.

<sup>4</sup> COUTINHO et al, 2022.

substantivas e procedimentais -, sendo a regulação, na prática, o resultado da economia política de incessantes embates<sup>5</sup>.

Em meio às múltiplas disputas regulatórias, contudo, uma coisa é certa: dietas de má qualidade nutricional e, sobretudo, o consumo de alimentos ultraprocessados são apontados como as principais causas do aumento de obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis em nível global<sup>6</sup>. As regras e processos jurídicos que regulam a produção, a informação e o consumo de alimentos podem, em outras palavras, impactar a conformação de ambientes alimentares saudáveis e sustentáveis, com isso moldar – e, na prática, limitar de forma frequentemente prejudicial – o leque de possibilidades e escolhas de dietas a serem adotadas pelos indivíduos<sup>7</sup>.

Este artigo busca tratar dos atuais contornos da atuação estatal sobre o setor de alimentos no Brasil, em especial da indústria de ultraprocessados, bem como dos papéis que o direito e a regulação têm desempenhado nesse campo, no contexto do ambiente que lhes dá contorno e densidade. Analisa os esforços e tentativas de regulação da indústria de ultraprocessados a partir de três núcleos centrais – publicidade, rotulagem nutricional e o regime tributário de bebidas açucaradas. Ao fazê-lo, pretende reconstruir as ações do Poder Executivo federal no campo regulatório, incluindo a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e da Advocacia Geral da União (AGU), além dos Poderes Legislativo e Judiciário. O trabalho se apoia em levantamento documental realizado em 2022, incluindo a análise das normas jurídicas – leis, decretos, portarias e resoluções – assim como de proposições legislativas e decisões judiciais. Foram consultados os sites oficiais e encaminhados pedidos formulados com base na Lei de Acesso a Informações<sup>8</sup>.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção trata dos embates em torno da publicidade de alimentos, em particular das disputas sobre os efeitos da Resolução Anvisa RDC nº 24/2010 e das regras sobre publicidade infantil. A segunda seção reconstitui o processo de revisão do marco regulatório de rotulagem nutricional conduzido pela Anvisa, incluindo o estudo das consultas públicas realizadas e a análise de impacto regulatório. A seguir, a terceira seção trata das funções regulatórias do atual regime jurídico tributário sobre a indústria de ultraprocessados, em especial das bebidas açucaradas. Por fim, o artigo avalia em que medida a Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.784/2019) buscou incorporar na legislação a argumentação jurídica utilizada pela iniciativa privada para impedir ou mesmo mitigar os efeitos da regulação estatal.

---

<sup>5</sup> Sobre as relações entre direito e políticas públicas e sobre o papel do direito econômico na conformação de arranjos institucionais e regulatórios, cf. COUTINHO, 2013 e COUTINHO, 2016.

<sup>6</sup> Sobre o conceito de ultraprocessados (que, para alguns, sequer devem ser chamados de alimentos) vide, JAIME; CAMPELLO; MONTEIRO et al., 2021; Ministério da Saúde, 2014; e Portaria nº 1274/16 do Ministério da Saúde e Resolução nº 6/2020 do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar.

<sup>7</sup> Lartey et al c2016, p. 3).

<sup>8</sup> O levantamento e análise se dedica, sobretudo, ao período que vai até dezembro de 2022.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

## 2. A regulação da publicidade no setor de alimentos

A regulação da propaganda e da publicidade assume papel importante por estar, entre outras funções, associada à redução de uma severa assimetria de informações. Busca evitar que a propaganda e a publicidade levem o consumidor a erro ou a uma escolha desinformada quanto ao produto a ser adquirido, justamente como decorrência do esforço para promover ou incentivar o seu consumo. Também pode estar voltada a evitar ou mitigar os efeitos oriundos de externalidades negativas associadas ao consumo excessivo de determinados produtos (danos à saúde pública), como é o caso dos ultraprocessados. A regulação da publicidade, no entanto, não ocorre no vácuo, pois está inevitavelmente sujeita à interação complexa, marcada por pressões e tensões, entre o setor regulado, a Anvisa e a sociedade civil. Foi exatamente o que ocorreu no caso da publicidade de alimentos não-saudáveis, conforme revelado pelas duas iniciativas centrais para a regulação da publicidade de alimentos: (i) a Resolução Anvisa RDC nº 24/2010 e (ii) o conjunto de regras que disciplinam a publicidade infantil.

Em ambos os casos ocorreu o questionamento sistemático, por parte do setor privado, da extensão da competência legal dos órgãos envolvidos – Anvisa e Conanda, respectivamente. A defesa da autorregulação – organizada através de várias associações setoriais, tendo o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar) assumido uma figura de destaque –, foi fundamental para impedir a eficácia da Resolução nº 24/2010, conforme explicado adiante.

### 2.1. A Resolução RDC nº 24/2010 como palco de disputa entre os setores institucionais

A Anvisa, ao regulamentar o art. 7º, inciso XXVI da Lei nº 9.782/1999, editou, após processo normativo iniciado em 2006, a Resolução RDC nº 24/2010. Em síntese, a norma estabelece limites específicos para cada elemento nutricional-alvo (açúcar, gordura saturada, gordura trans e sódio), de forma delimitar a abrangência das suas disposições<sup>9</sup>. Quando superados tais limites, a resolução prevê a necessidade de inclusão de advertência acerca das consequências da ingestão em grandes quantidades dos alimentos, conforme parâmetros estabelecidos nos Guias Alimentares Brasileiros<sup>10</sup>. Embora organizações da sociedade civil considerem que a norma aprovada foi insuficiente ou tímida em relação à proposta original<sup>11</sup> fato é que mesmo essas disposições foram extensamente questionadas nas esferas administrativa e judicial<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Art. 4º, incisos IV a VII, Resolução RDC nº 24/2010.

<sup>10</sup> Art. 6º, incisos III e IV, da Resolução RDC nº 24/2010.

<sup>11</sup> IDEC, 2014, pp. 15 e 29.

<sup>12</sup> IDEC, 2014, p. 37. Foram 11 ações judiciais, movidas pelas seguintes entidades: Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e De Bebidas Não Alcoólicas – ABIR; Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA); Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados;

Sob a ótica jurídica, os argumentos nas duas frentes são os seguintes: (i) a competência da União para legislar sobre propaganda comercial deve ser implementada apenas por lei em sentido estrito (e não por regulamento administrativo); (ii) o art. 220 da Constituição Federal estabelece balizas para a restrição de publicidade, especificando os segmentos que podem receber algum tipo de restrição mais intensa (§ 4º), exigindo lei autorizativa específica para os demais casos (§ 3º, inciso II); (iii) teria havido cerceamento, pelo regulador, à liberdade de expressão, manifestada através da publicidade; e (iv) a autorização legislativa prevista especificamente no art. 7º, inciso XXVI da Lei nº 9.782/1999 seria insuficiente para amparar as disposições da Resolução RDC nº 24/2010.

Na esfera administrativa, a Resolução RDC nº 24/2010 teve a sua aplicação suspensa com base em parecer elaborado pela AGU, por provocação do Conar<sup>13</sup>. A decisão foi tomada apesar de a Procuradoria Federal atuante junto ao órgão regulador ter se manifestado favoravelmente à legalidade da norma reguladora durante o processo normativo<sup>14</sup>. Ou seja, no âmbito administrativo, foi constatado um impasse interpretativo. A frente judicial, por outro lado, tem evoluído e consolidado uma interpretação que pode ser considerada favorável à legalidade da Resolução RDC nº 24/2010, especialmente após decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal<sup>15</sup>.

Sobre os contornos constitucionais para a regulação da publicidade, o STF reconheceu o rol de bens e serviços previsto no art. 220, § 4º da Constituição Federal como exemplificativo<sup>16</sup>. Há que se levar em conta, igualmente, os precedentes sobre a extensão do poder normativo das agências reguladoras<sup>17</sup>, de forma alinhada com parte da doutrina<sup>18</sup>. Especificamente em relação à Anvisa, o STF entendeu que o exercício de seu poder normativo, no caso da regulação de

---

Associação Nacional dos Restaurantes – ANR; Confederação Nacional do Turismo – CNTUR; Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil - AFREBRAS; Sindicato da Indústria do Milho, Soja e seus Derivados no Estado de São Paulo; Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias (ABIMA); Associação Nacional das Indústrias de Biscoitos – ANIB; Associação Brasileira de Franchising; e Associação Brasileira Das Empresas De Gastronomia, Hospedagem e Turismo – ABRESI.

<sup>13</sup> Despacho do Procurador-Geral Federal de 07.07.2010, referente ao Processo nº 00400.010794/2010-97.

<sup>14</sup> Parecer Cons. nº 69/07-PROCR/ANVISA, de 04.07.2007, acostado às fls. 254-260 do Processo Administrativo Sanitário nº 25351.379401/2009-75. O mesmo processo indica que a Consultoria Geral da União se manifestou em mais de uma oportunidade no mesmo sentido, conforme Nota nº AGU/AG – 14/2007, de 05.11.2007 (fls. 264) e Informações ao Ministro, de 27.11.2008 (fls. 341) e Memorando nº 727/2009-GGPRO/ANVISA, de 03.12.2009 (fls 342). Após mais de uma década, o posicionamento foi revisto pela AGU, com base no Parecer nº 00016/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU, de 14.02.2022, aprovado pelo Advogado-Geral da União apenas após a mudança de governo em 2023. Nessa oportunidade, foi pacificado o entendimento de que a “ANVISA tem o dever-poder de regular a matéria, consoante deflui dos arts. 8º, II e 7º, III e XXVI da Lei n. 9.782/99”, reconhecendo, com isso, a constitucionalidade e legalidade da Resolução RDC nº 24/20210.

<sup>15</sup> REsp nº 1.387.730, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 11.03.2015. RE nº 909.358, Rel. Min. Luiz Fux, j. 30.04.2019. A Procuradoria Geral da República se mostrou favorável à Anvisa (Parecer nº 20849 - OBF – PGR, nos autos do RE nº 909.358, de 3 de março de 2017).

<sup>16</sup> ADI 5.631, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25.03.2021. Por se tratar de caso envolvendo publicidade infantil, o abordaremos em maior detalhe adiante.

<sup>17</sup> ADI 1.668/DF, Rel. Min. Edson Fachin, j. 01.03.2021. Também vale referência às ADI 4.923, Rel. Min. Luiz Fux, j. 04.11.2017 (competência normativa da ANCINE para normatizar o segmento de televisão por assinatura) e a ADI 5.906, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.04.2023 (competência sancionatória no setor de transportes).

<sup>18</sup> ARAGÃO, 2004. Vide ainda MOREIRA; e CAGGIANO, 2013.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

fumígenos, é compatível com o princípio da legalidade por se destinar a preencher as lacunas intencionalmente deixadas pelo legislador<sup>19 20</sup>.

Pode-se afirmar que uma jurisprudência clara tem se formado em torno do reconhecimento de maior extensão do poder normativo das agências reguladoras<sup>21</sup>, sendo certo que tanto o posicionamento pretérito da AGU sobre o papel da Anvisa no caso da publicidade de alimentos não saudáveis, quanto das decisões judiciais favoráveis ao setor regulado, foi na contramão das recentes decisões do STF.

## 2.2. A publicidade infantil: contornos atuais

Outra frente de análise diz respeito especificamente à regulação da publicidade direcionada ao público infantil e ao papel desempenhado pelo Conanda, órgão deliberativo criado pela Lei nº 8.242/1991, voltado a regulamentar e operacionalizar a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, tal qual prevista pela Constituição Federal<sup>22</sup> e pelo ECA<sup>23</sup>. No exercício de sua competência normativa, o Conanda aprovou a Resolução nº 163/2014, com o objetivo de dispor sobre “abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente”.

Imediatamente após a publicação da norma, uma série de associações ligadas ao setor de publicidade, anunciantes e veículos de comunicação publicaram uma nota pública criticando o posicionamento do Conanda. A nota destaca que: (i) o Poder Legislativo seria único legitimado para legislar sobre publicidade comercial e (ii) autorregulação exercida pelo Conar como mecanismo suficiente e adequado para o controle de eventuais práticas abusivas<sup>24</sup>.

Em janeiro de 2020 a Senacon debateu, por meio de consulta pública, uma proposta de portaria que teria como objetivo compatibilizar a proteção da criança e do adolescente com os direitos constitucionais à livre iniciativa dos fornecedores de bens e serviços, contrariando a Resolução nº 163/2014<sup>25</sup>. A iniciativa chamou a atenção por ter partido de órgão sem competência normativa específica para atuar sobre a publicidade infantil, e porque, materialmente, cria regras incompatíveis (e

<sup>19</sup> ADI 4.874, Rel. Min. Rosa Weber, j. 01.02.2018.

<sup>20</sup> ADI 5.501, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 26.10.2020 (liberação de medicamentos vetados pela ANVISA por meio de lei), ADI 5.779, Rel. Min. Nunes Marques, j. 15.10.2021 (similar ao caso anterior).

<sup>21</sup> Vide Apelação/Remessa Necessária n. 0021946-62.2011.4.01.3400, Rel. Des. Jamil Rosa de Jesus Oliveira, j. 11.9.2023.

<sup>22</sup> Cf. art. 227 da CF.

<sup>23</sup> Cf. arts. 86 a 88 do ECA.

<sup>24</sup> Cf. “Nota Pública – Publicidade Infantil”, disponível em <https://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/22580-nota-publica-publicidade-infantil>, acesso em 11.10.2021.

<sup>25</sup> Cf. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-realiza-consulta-publica-sobre-regulamentacao-da-publicidade-infantil>, acesso em 11.10.2021. A própria Nota Técnica nº 3/2016/CGEMM/DPDC/SENACON, de 11.05.2016, poderia ser revista, conforme Ofício-Circular nº 1/2019/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ, que iniciou a coleta de subsídios para a consulta pública.

sobrepostas) às definidas pelo Conanda<sup>26</sup>. Não houve avanço nessa frente após o término do período de consulta pública.

Uma segunda iniciativa é o Projeto de Lei nº 168/2021, de autoria da Deputada Chris Tonietto (PL-RJ ). O PL tem por objetivo impedir o exercício de poder normativo por parte do Conanda, transformando-o explicitamente em uma instância meramente consultiva. Os argumentos são os mesmos advogados pela iniciativa privada para questionar o uso de poder normativo para o órgão, além da necessidade de buscar um “um melhor alinhamento estratégico e político com o Governo Federal no que diz respeito à execução das políticas públicas referentes à Criança e ao Adolescente”.

Essa busca por um “melhor alinhamento” parece ter inspirado uma terceira iniciativa promovida pelo governo federal, no sentido de implementar alterações na estrutura do Conanda, através do Decreto nº 10.003/19 (governo Bolsonaro), que introduziu diversas alterações na estrutura do órgão<sup>27</sup>, com impactos substanciais sobre sua composição e funcionamento. Por essas razões, a Procuradoria Geral da República, com o apoio de diversas entidades da sociedade civil, questionou judicialmente o Decreto 10.003/2019 no STF, que reconheceu sua inconstitucionalidade<sup>28</sup>.

Também é possível destacar iniciativas de outros entes federados voltadas a vedar a publicidade infantil, em especial uma relativa ao Estado da Bahia, que proibiu a comunicação mercadológica dirigida às crianças nos estabelecimentos de educação básica<sup>29</sup>. Sua constitucionalidade já foi reconhecida pelo STF<sup>30</sup>.

### 3. Rotulagem nutricional frontal: informação, garantia à saúde e à alimentação saudável

A rotulagem nutricional frontal de embalagens de alimentos é outro tema no qual se opõem regulador e interesses privados. Ela consiste em "quaisquer elementos escritos, impressos ou gráficos que estejam presentes na parte frontal de embalagens de comidas ou bebidas"<sup>31</sup>. A organização desses elementos visuais de forma clara e padronizada é uma das principais medidas para garantir o acesso dos

<sup>26</sup> Sobre o tema, vide COUTINHO, 2021.

<sup>27</sup> As alterações incluíram: (i) redução do número de representantes; (ii) forma de indicação dos membros da sociedade civil, que passariam a ser selecionados por procedimento fixado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – e não pelo próprio órgão; (iii) vedação à recondução de representante da sociedade civil; (iv) recusa do custeio público dos deslocamentos dos membros do órgão; (v) redução da frequência de reuniões, de mensais para trimestrais, com a possibilidade de convocação de reuniões extraordinárias pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; (vi) atribuição de voto de qualidade ao presidente do Conanda; (vii) indicação do presidente do Conanda diretamente pelo Presidente da República, e não mais pelos próprios integrantes do órgão na forma de seu Regimento Interno; e (viii) a destituição de todos os membros então eleitos.

<sup>28</sup> ADPF nº 622/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 26.02.2021. Também houve movimentação no âmbito legislativo contra o referido decreto, como os Projetos de Decreto Legislativo nº 608, 609 e 610.

<sup>29</sup> Lei estadual nº 13.582/16. No Estado de São Paulo é possível mencionar o Projeto de Lei 193/2008, que foi vetado por tratar de matéria de competência da União Federal, tanto em função do art. 22 quanto do art. 220, ambos da Constituição Federal. Além disso, apontou-se que o conjunto de leis federais reforçaria o caráter inconstitucional da proposição (Mensagem A-nº 003/2013, de 29 de janeiro de 2013).

<sup>30</sup> ADI 5.631, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25.03.2021.

<sup>31</sup> RINCÓN et. al., 2019, p. 5.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

consumidores às informações nutricionais de alimentos comercializados no varejo. O tema diz respeito não só ao direito à informação, como também à concretização dos direitos constitucionais à saúde e à alimentação saudável<sup>32</sup>.

Políticas regulatórias que padronizam a rotulagem nutricional frontal de alimentos são, nesse contexto, reconhecidas como medidas relevantes para melhor orientar as escolhas e hábitos alimentares e, conseqüentemente, prevenir o aumento da obesidade, além de outras DCNT<sup>33</sup>. Trata-se ainda de uma atividade de especial importância em países como o Brasil, em que as assimetrias informacionais entre consumidor final e indústria são agravadas pelo contexto de desigualdades.

A literatura destaca os principais grupos de técnicas utilizados para a rotulagem nutricional frontal: interpretativo, com octógonos e triângulos, semi-interpretativo, com semáforos e lupas e não interpretativo, com valores diários de referência (VDR)<sup>34</sup>. O grupo interpretativo compreende rótulos com alertas diretos ao consumidor, focados somente nos nutrientes críticos com teor elevado (e.g.: octógono com dizer "alto em sódio")<sup>35</sup>. O grupo semi-interpretativo comunica de forma menos direta, através de soluções como o aviso em semáforo, com cores que indicam os níveis de todos os nutrientes críticos - tanto os elevados, quanto os não elevados. No grupo de técnicas não-interpretativas, a informação aparece como percentuais indicados para consumo diário, porém sem elementos de destaque visual.

O entendimento técnico-científico vem, portanto, sublinhando não só que a rotulagem frontal, em geral, é um grande fator de impacto nos hábitos alimentares, mas também que a sua adoção, com elementos interpretativos, simplifica a informação ao consumidor e, conseqüentemente, maiores chances de efetividade da medida. Contudo, a adoção de modelos de rotulagem frontal mais informativos sofre oposição sistemática da indústria de alimentos, que se articula tanto nos níveis local, quanto internacional<sup>36</sup>.

### 3.1. Processo de revisão das regras de rotulagem

A definição de regras sobre a rotulagem nutricional de alimentos no Brasil é uma competência federal, a cargo principalmente da Anvisa<sup>37</sup>. A rotulagem nutricional era disciplinada pela RDC nº 360/2003, mas a regra não previa casos de rotulagem frontal obrigatória. Essa regulamentação, então vigente, foi objeto de críticas de setores da sociedade civil organizada, especialistas em saúde pública e nutricionistas, que a consideravam insuficiente para garantir os direitos à

<sup>32</sup> BRITTO et. al., 2019, p. 3. Vide, ainda, Squeff e d'Aquino, 2022, p. 6.

<sup>33</sup> OPAS, 2016; Boza et. al., 2017.

<sup>34</sup> TUMELERO e BAHIA (, 2019, p. 11).

<sup>35</sup> Solução inicialmente aprovada no Chile (2012), seguido por Peru (2013, Uruguai (aprovada em 2018) e México (aprovada em 2020).

<sup>36</sup> OPAS, 2016.

<sup>37</sup> Cf. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, anteriormente mencionada.

informação, saúde e alimentação saudável<sup>38</sup>. Em 2013 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>39</sup> aprovou a recomendação nº 07/2013, indicando à Anvisa que atualizasse o marco regulatório da rotulagem<sup>40</sup>.

Em 2014, a Anvisa criou o grupo de trabalho sobre rotulagem nutricional e deu início à revisão normativa. Em 2018, a agência publicou o Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (AIR 1), incluindo as novas regras para rotulagem nutricional frontal obrigatória<sup>41</sup>. Nessa primeira etapa, as alterações propostas contemplavam, principalmente: (i) a obrigatoriedade da rotulagem frontal, com foco em açúcares adicionados, gorduras saturadas e sódio, e (ii) o cálculo da presença desses nutrientes baseado na declaração por 100g ou 100ml do produto.

O AIR 1 foi seguido pela Tomada Pública de Subsídios (TPS) nº1/2018<sup>42</sup>. Neste momento, os principais segmentos da indústria optaram pela tese de rotulagem frontal semi-interpretativa, em forma de semáforos e com colorações específicas indicando o teor de cada nutriente. A Anvisa indicou, preliminarmente, preferência pelo modelo interpretativo de octógonos, e o Idec, junto ao LabDSI da UFPR, defendeu o modelo interpretativo com alertas em triângulos<sup>43</sup>.

Em 2019, foi publicado o relatório da TPS 1/2018<sup>44</sup>, dando origem à segunda versão do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR 2). A Anvisa passou então a defender que a rotulagem frontal deveria ser feita no modelo de “lupas” - alterando sua opinião em favor de um modelo de rotulagem menos interpretativo. Em seguida, o órgão regulador publicou as Consultas Públicas (CP) 707 e 708 para colher comentários e sugestões às propostas concretas de nova regulação. As CPs receberam contribuições de 23.435 indivíduos e instituições, consolidadas no Relatório de Análise de Contribuições da Gerência-Geral de Alimentos (GGALI) da Anvisa<sup>45</sup>.

### 3.2. Modelos em disputa: sociedade civil e indústria

A sociedade civil organizada e os especialistas em nutrição desempenharam um papel fundamental para a revisão das regras de rotulagem. Uma parte significativa dessas organizações participou do processo regulatório e formou a Aliança pela

---

<sup>38</sup> BRITTO et al., 2019, p. 2

<sup>39</sup> Criado em 1993 e reorganizado em 2003, o Consea era órgão consultivo da Presidência da República, espaço de participação da sociedade civil e tinha entre as suas atribuições organizar periodicamente a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Apesar de considerado fundamental para as políticas de segurança alimentar e nutricional, foi extinto pelo governo federal com a edição da Medida Provisória nº 870, de 2019.

<sup>40</sup> BRITTO et. al., 2019, p. 5.

<sup>41</sup> A Anvisa já havia incorporado o AIR ao seu procedimento regulatório, através da Portaria nº 1.741/2018 e da orientação de serviço nº 56/2018, que passaram a vigorar em abril de 2019, porém com dois anos de transição. Em seu novo modelo, o AIR da Anvisa é composto por três etapas: (i) análise e definição do problema; (ii) identificação de opções regulatórias; e (iii) comparação de opções regulatórias

<sup>42</sup> A TPS é um instrumento de consulta aberto ao público e com prazo determinado, usado para coleta de contribuições ao processo regulatório

<sup>43</sup> ANVISA, 2018, p. 56.

<sup>44</sup> O primeiro do tipo a ser feito pela Anvisa dentro do novo processo regulatório da agência. Portaria nº 1.741/2018 e orientação de serviço nº 56/2018.

<sup>45</sup> ANVISA, 2020. Relatório de Consolidação das Consultas Públicas nº 707 e 708/2019. Neste relatório a GGALI agrupou as propostas e comentários por blocos temáticos de dispositivos normativos em questão.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

Alimentação Adequada e Saudável, coalizão que reúne associações, coletivos e movimentos em defesa da alimentação adequada, tais como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), a ACT Promoção da Saúde, a FIAN Brasil e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), entre outras<sup>46</sup>.

Ao longo do processo, a sociedade civil defendeu, com base em diversos estudos e pesquisas<sup>47</sup>, o modelo de rotulagem frontal interpretativo, com advertências no formato de triângulos indicando o excesso dos nutrientes críticos açúcar, gorduras totais ou saturadas e sódio.

A indústria de alimentos e bebidas foi outro ator-chave ao longo do processo regulatório. Sua participação ocorreu principalmente por meio da Rede Rotulagem, formada por 21 entidades ligadas ao setor produtivo de alimentos e bebidas e que congrega associações como ABIA, ABIR, ABPA, ABIAM, ABIMAPI e ABIAD<sup>48</sup>, reunidas “em defesa de uma nova rotulagem nutricional no Brasil, mais informativa e eficiente”<sup>49</sup>.

O conjunto de associações da indústria partiu de um ponto de vista reativo à proposta regulatória, mas passou gradualmente a defender um modelo de rotulagem frontal semi-interpretativo, no formato de semáforo. Com base em pesquisas e estudos<sup>50</sup>, propuseram que as informações nutricionais fossem apresentadas na rotulagem frontal em cores, destacando o teor de cada um dos nutrientes relevantes – fossem eles elevados ou baixos –, calculados considerando tanto a porção usualmente consumida de cada alimento, quanto o seu percentual relativo a uma dieta diária de 2.000 kcal<sup>51</sup>.

### 3.3. A RDC nº 429/20 e o modelo de rotulagem frontal adotado pela Anvisa

Em outubro de 2020, a diretoria da Anvisa aprovou por unanimidade a nova regulamentação de rotulagem nutricional. As novas regras trouxeram mudanças na legibilidade, no teor e no formato da tabela de informação nutricional, assim como nas condições de uso das alegações nutricionais. O destaque ficou a cargo da rotulagem frontal. A Anvisa terminou adotando o modelo de avisos em formato de lupa, método semi-interpretativo, para comunicar os teores elevados dos nutrientes críticos: açúcares adicionados, gorduras saturadas e sódio. As novas regras também preveem limitações às alegações nutricionais feitas pelos

<sup>46</sup> Ver: <https://alimentacaosaudavel.org.br/como-nos-organizamos/>. Acesso em 03 de fev. de 2022.

<sup>47</sup> As pesquisas sobre o impacto do modelo de rotulagem na população foram conduzidas pela USP e UFPR.

<sup>48</sup> Para a lista completa de associações, ver: <https://www.rederotulagem.com.br/quem-somos/>. Acesso em 03 de fev. de 2022.

<sup>49</sup> Rede Rotulagem, 2022.

<sup>50</sup> Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp (NEPA) e IBOPE.

<sup>51</sup> A Rede Rotulagem desenvolve o argumento que “A restrição das informações às quantidades fixas de 100 gramas ou 100 mililitros, sem considerar as características de cada produto ou alimento, confunde o consumidor e pode levar a escolhas alimentares”. (Ver: <https://www.rederotulagem.com.br/modelo-grafico/>. Acesso em 03 de fev. de 2022).

fabricantes para destacar reduções nos teores de nutrientes críticos, mas que, ainda assim, permaneçam elevados de acordo com os novos patamares<sup>52</sup>.

Na primeira versão do relatório de AIR, em 2018, a agência havia descartado o modelo de semáforos semi-interpretativo, proposto pela Rede Rotulagem, indicando preferência pelo modelo interpretativo, de advertências, com elementos propostos pela sociedade civil. Contudo, após as contribuições submetidas através da TPS e das Consultas Públicas 707 e 708, a agência mudou seu posicionamento original, optando pelo modelo em formato de lupa. A Anvisa (2020) passou a sustentar que a solução regulatória não deveria criar alertas ao consumidor, mas sim "facilitar a compreensão da rotulagem nutricional"<sup>53</sup>. Além da Anvisa, o Ministério da Economia também se manifestou sobre as novas regras de rotulagem. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia reconheceu os benefícios potenciais da nova regulação para a saúde pública e para os consumidores. Não obstante, sugeriu que a Anvisa realizasse novos estudos sobre os efeitos da norma, em especial para calcular os impactos financeiros para a indústria, além de apurar a eficiência da nova rotulagem frontal sobre a saúde pública<sup>54</sup>. As novas regras de rotulagem frontal entraram em vigor a partir de outubro de 2022, dois anos após a sua aprovação<sup>55</sup>. A partir de então, os diferentes segmentos da indústria de alimentos terão períodos escalonados para se adaptarem às novas regras, em prazos que se desdobram por três anos, até 2025<sup>56</sup>. Embora haja avanços significativos no novo modelo adotado pela Anvisa, as mudanças no posicionamento do governo federal ao longo do tempo ainda têm sido criticadas pela sociedade civil<sup>57</sup>. Apesar de ter defendido um modelo semi-interpretativo, de comunicação menos direta ao consumidor, o setor produtivo, por sua vez, reconheceu avanços no modelo final aprovado<sup>58</sup>. Como se vê, os elementos do processo regulatório apontam para um modelo de composição, em que o órgão regulador cede em relação à proposta defendida pela

---

<sup>52</sup> Se um alimento tiver seu teor de sódio reduzido em nova fórmula, mas, ainda assim, permanecer acima dos valores de referência da Anvisa, o fabricante não poderá destacar essa redução como algo positivo. De acordo com a Anvisa, "Alegação nutricional é qualquer informação que cita alguma propriedade específica, diferencial do alimento", ver: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/perguntas-e-respostas-rotulagem-nutricional>. Acesso em 03 de fev. de 2022).

<sup>53</sup> A Anvisa (2020) descartou a proposta da sociedade civil, com viés interpretativo, e defendeu o uso da rotulagem em lupas, com base em diversos argumentos, entre eles: (i) críticas à definição de alimentos ultraprocessados (pp. 94-95); (ii) a ausência de estudos conclusivos sobre os vantagens do modelo de triângulo e octógonos em comparação com o modelo de lupa (pp. 121-134) e (iii) o fato de que muitos alimentos não saudáveis estariam fora do modelo de rotulagem frontal em razão, por exemplo, do tamanho das embalagens (pp. 94-95).

<sup>54</sup> SEAE, 2019, p. 7.

<sup>55</sup> A RDC 429/2020 se aplica aos alimentos embalados na ausência dos consumidores, incluindo as bebidas, os ingredientes, os aditivos alimentares e os coadjuvantes de tecnologia, inclusive aqueles destinados exclusivamente ao processamento industrial ou aos serviços de alimentação.

<sup>56</sup> Aplicável à grande maioria dos alimentos embalados na ausência dos consumidores. Indústrias de alimentos de grande porte terão 12 meses, ao passo em que bebidas não alcoólicas e embalagens retornáveis terão 36 meses, por exemplo. Os produtos que se estiverem em circulação no mercado em outubro de 2022 terão um prazo de adequação de 12 meses, contados a partir de então. A RDC 819/2023, de 9.10.2023 permitiu o uso do estoque de embalagens adquiridas até 08.10.2023 em desacordo com a regulamentação, até o seu consumo total.

<sup>57</sup> ACT, 2022; IDEC, 2022.

<sup>58</sup> REDE ROTULAGEM, 2022.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

sociedade civil especializada - e inicialmente encampada -, fazendo concessões graduais à indústria.

#### 4. Incentivos tributários à produção de alimentos ultraprocessados: o caso das bebidas açucaradas no Brasil

A compreensão das regras incidentes sobre a tributação dos ambientes alimentares é uma chave central para a garantia de uma alimentação saudável e nutrição adequada para a população brasileira. Tributos possuem uma função regulatória e são capazes de incentivar ou penalizar determinados comportamentos<sup>59</sup>. A política tributária, nesse sentido, pode voltar-se à promoção da saúde, reduzindo fatores de risco, salvando vidas e melhorando a qualidade da alimentação da população<sup>60</sup>.

A arrecadação ou renúncia de receitas, as imunidades e isenções tributárias são, nesse sentido, instrumentos de fomento estatal relevantes podendo, em última análise, induzir ou coibir a produção e consumo de alimentos saudáveis. Neste contexto, o caso das bebidas açucaradas na Zona Franca de Manaus pode ser considerado uma referência relevante. A Organização Mundial de Saúde<sup>61</sup> e o Conselho Nacional de Saúde (Recomendação 33/19) — inspirados na experiência internacional como do México, Chile, Reino Unido, Portugal e Espanha — recomendaram o aumento da tributação de bebidas açucaradas com o objetivo de prevenir doenças. Em sentido contrário, o Brasil criou benefícios fiscais excessivos à indústria de ultraprocessados, em especial das bebidas açucaradas. A legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os concentrados utilizados para a fabricação de refrigerantes na Zona Franca de Manaus baseia-se em um sistema no qual o valor da alíquota devida pode ser utilizado como crédito tributário.

De acordo com estimativas da Receita Federal o impacto dos incentivos fiscais sobre o setor de refrigerantes representa um total de R\$ 3,8 bilhões anuais e beneficiam sobretudo os agentes de mercado globais<sup>62</sup>. Se a indústria do setor de alimentos buscou, no caso da publicidade e rotulagem afastar ao máximo a presença do Estado, invocando limites formais (competência e reserva legal), e materiais (intervenção subsidiária do Estado no domínio econômico), situação diametralmente oposta é observada no caso dos incentivos tributários. Nesse caso, a iniciativa privada busca ativamente a intervenção estatal como meio de tornar a sua atividade econômica mais atrativa e rentável.

Em razão da crise dos caminhoneiros, durante o governo de Michel Temer, houve a redução da alíquota do IPI de 20% para 4%. A diminuição da alíquota, diminuiria também o crédito fiscal. O efeito prático foi o aumento da tributação. Após uma série de reações do setor<sup>63</sup>, a medida foi flexibilizada passando a ser

<sup>59</sup> AVI-YONAH, 2010. FERNANDES, 2021.

<sup>60</sup> TASK FORCE ON FISCAL POLICY FOR HEALTH, 2019.

<sup>61</sup> WHO, 2016.

<sup>62</sup> BRASIL, 2018.

<sup>63</sup> WIZIACK e PRADO, 2018. PRADO, 2018. CUCULO, 2019. SILVA, 2020.

considerada progressiva, voltando, no final das contas, ao patamar de 10% sob governo de Jair Bolsonaro (Decreto federal nº 10.254/20)<sup>64</sup>.

Em 2021, foi editado o Decreto federal nº 10.923/21, determinando novas alíquotas para o IPI incidente sobre bebidas açucaradas, reduzindo a alíquota para 4% e, conseqüentemente, os benefícios tributários. Em 2022, a tabela do IPI sofreu uma série de alterações visando desonerar a produção industrial (Decretos federais nº 11.055/22 e 11.158/22), o que acabou por ampliar a tributação ao setor de bebidas açucaradas na Zona Franca de Manaus. Tais alterações normativas, contudo, foram objeto de intensos questionamentos no âmbito do Legislativo<sup>65</sup> e do Judiciário<sup>66</sup>, o que acabou por gerar a edição do Decreto federal nº 11.182/22, que reestabelece a tributação do IPI sobre os concentrados para produção de bebidas açucaradas com alíquota de 8%, implicando em retomada do benefício fiscal em prol da indústria.

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela possibilidade de ampliação dos créditos tributários do IPI também para as empresas situadas fora da Zona Franca de Manaus, reconhecendo ainda a repercussão geral da matéria<sup>67</sup>. Um pouco depois, o então ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou, em 2020, durante os debates sobre a reforma tributária, a criação de “imposto do pecado”, que incidiria sobre cigarros, bebidas alcoólicas e produtos com adição de açúcar, tema ainda debatido no Congresso Nacional no âmbito da reforma tributária. As disputas envolvendo a iniciativa privada e sociedade civil sobre o regime tributário de bebidas açucaradas repercutem sobre a regulação da indústria de alimentos e têm sido objeto de alteração constante nos anos recentes.

## 5. Desafios da regulação da indústria de ultraprocessados no Brasil: impactos da busca pela “liberdade econômica”

Nos anos recentes, a defesa da liberdade econômica passa a ocupar parte relevante da agenda política governamental. Ao traçar o panorama das regras aprovadas nos últimos anos do país sobre o campo alimentar, é possível observar a progressiva tendência à flexibilização das regras para a produção e consumo de ultraprocessados, em prejuízo do debate sobre o papel das políticas regulatórias sobre o direito à alimentação e nutrição adequada e o direito à saúde da população. A tabela abaixo tem por objetivo sistematizar as frentes analisadas, indicando os principais atores envolvidos, os interesses em jogo e as tendências para a regulação dos ambientes alimentares, em especial dos ultraprocessados, a partir dos exemplos analisados ao longo do estudo. Parte-se da avaliação do comportamento dos atores com capacidade decisória em cada caso para definir se há uma

<sup>64</sup> Sobre as alterações recentes da alíquota do IPI, vide PISCITELLI, 2020.

<sup>65</sup> Foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo nº 112/22, que visava suspender os efeitos dos mencionados Decretos.

<sup>66</sup> O STF suspendeu, em sede liminar, os efeitos dos decretos sobre a Zona Franca de Manaus (ADINs nº 7.153, 7155 e 7159).

<sup>67</sup> STF, RE 592.891.

Diogo Rosenthal Coutinho  
 Mariana Levy Piza Fontes  
 Mateus Piva Adami  
 Alexandre Rebêlo Ferreira  
 Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

tendência de regulação, manutenção (resistência) ou de flexibilização ou relaxamento das regras e vigor.

QUADRO 1 –

Temas	Normas/proposições/decisões judiciais	Atores	Interesses em jogo	Tendências regulação da indústria de ultraprocessados
Publicidade	Resolução RDC Anvisa nº 24/2020 Resolução Conanda nº 163/2014	AGU, Anvisa, Conanda, ABA, ABERT, Conar	Regulação / limites à publicidade alimentar em geral e infantil	Flexibilização (alimentos não saudáveis) - Executivo / Judiciário Flexibilização (publicidade infantil) - Executivo / Legislativo
Rotulagem	Resolução RDC Anvisa nº 429/2020 IN Anvisa nº 75/2020	Rede Rotulagem, Aliança, Anvisa	Novo modelo de rotulagem nutricional, grau de alerta e informação ao consumidor	Nova regulamentação aprovada (Executivo) Risco de flexibilização e perda de tração durante a implementação
Incentivos fiscais (bebidas açucaradas)	Decretos federais nº 10.923/21, 10.55/22, 11.158/22 e 11.182/22  PDL nº 112/22 STF, RE 596.614/SP STF, ADI 7153, 7155, 7159/DF	ACT, Abir, Afebras, Executivo, Legislativo e Judiciário	Benefícios IPI dos refrigerantes na Zona Franca de Manaus	Flexibilização (Congresso, STF) tentativas de regulação (Executivo)

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Lei 13.874/2019 cria regras que limitam a atuação do Estado como agente normativo e regulador da economia, com o objetivo de conferir “proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica”, determinando que a intervenção do Estado sobre o exercício de atividades econômicas é “subsidiária e

excepcional”<sup>68</sup>. A percepção de uma suposta regulação estatal excessiva inspirou a edição da criou a exótica figura do “abuso de poder regulatório”. No que tange especificamente à publicidade, por exemplo, é considerado como “abuso de poder regulatório” a imposição de restrição sem amparo expresso na legislação federal (art. 4º, inciso VIII, Lei federal nº 13.874/2019). Nesse contexto, um eventual enfraquecimento das agências reguladoras e órgãos com poder normativo sobre o campo alimentar pode acentuar de forma importante a tendência observada de flexibilização de regras sobre o setor de ultraprocessados nos próximos anos.

## 6. Conclusão

É extremamente desafiadora - e sobremaneira complexa - a tarefa de construção de um arcabouço jurídico e regulatório para os alimentos ultraprocessados. Tendência global, essa empreitada encontra muitos empecilhos pelo caminho, a começar pela própria definição do termo e da composição dos produtos por ele designados. No caso brasileiro, após uma série de disputas envolvendo sociedade civil, iniciativa privada e poder público, as alterações normativas recentes revelam uma preocupante tendência à flexibilização da regulação, em favor da indústria de alimentos, com possíveis repercussões sobre o direito à alimentação e nutrição adequadas. Isso se traduziu, nos últimos anos, desde meados da década de 2010, na produção de leis, decretos, resoluções e instruções normativas no campo alimentar. Esse processo, em meio a embates envolvendo o mercado, organizações da sociedade civil e academia, se desdobra no contexto da emergência de uma retórica liberalizante, sobretudo a partir dos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro. As alterações normativas recentes são, assim, fruto, sobretudo, de uma agenda de desregulação mais ampla, marcada pelo enfraquecimento das capacidades estatais com possíveis desdobramentos sobre o direito à alimentação e nutrição adequadas. Este trabalho, parte de um projeto de pesquisa mais amplo, teve por escopo a descrição desse fenômeno de desregulação. As mudanças ocorridas a partir de 2022, com a eleição presidencial e a derrota de Bolsonaro, serão descritas em um próximo artigo, escrito no âmbito do mesmo projeto que originou este, no qual os desdobramentos são identificados e novas ações reguladoras mapeadas.

---

<sup>68</sup> MIOLA e COUTINHO, 2023.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

## Referências

- ABERT. NOTA Pública - Publicidade Infantil. 7 de abr. de 2014. Disponível em: <<https://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/22580-nota-publica-publicidade-infantil>>. Acesso em: 05 de mar. de 2022.
- ABIA. Posicionamento sobre Nova Rotulagem Nutricional de Produtos Alimentícios, 7 de outubro de 2020 Disponível em: <<https://www.abia.org.br/vsn/temp/z2020108PosicionamentoRotulagem.pdf>> Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- ACT. Tributação e Saúde: Subsídios para refrigerantes e o papel do STF [S. l.], 16 de jun. de 2020. 1 vídeo (1:31min). [WEBINAR]. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=0BsjPVNKY6o&ab\\_channel=ACTbr](https://www.youtube.com/watch?v=0BsjPVNKY6o&ab_channel=ACTbr)>. Acesso: 02 de fev. de 2022.
- ACT: Promoção da Saúde, 2022. Rotulagem. Disponível em: <<https://actbr.org.br/rotulagem>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.
- ANVISA. Relatório de análise de impacto regulatório preliminar (AIR 1), 2018.
- \_\_\_\_\_. Relatório de análise de impacto regulatório definitivo (AIR 2). 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/produtosparasaude/temas-em-destaque/arquivos/7291json-file-1>> Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- \_\_\_\_\_. Relatório de Consolidação das Consultas Públicas nº 707 e 708, set. de 2020. Disponível em: <<http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/Relat%C3%B3rio+de+An%C3%A1lise+das+Contribui%C3%A7%C3%B5es+%28RAC%29+-+CP++707+e+708/9097e99f-4090-4196-8f3a-77d12c0830ad>>. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- \_\_\_\_\_. Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR) Diretrizes para a implementação de M&ARR na Anvisa, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/monitoramento-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio/diretrizes-para-implementacao-de-m-arr-na-anvisa.pdf>>. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- \_\_\_\_\_. Parecer Cons. Nº 69/07-PROCR/ANVISA, de 04.07.2007, acostado às fls. 254-260 do Processo Administrativo Sanitário nº 25351.379401/2009-75.
- \_\_\_\_\_. Perguntas e Resposta sobre Rotulagem Nutricional, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/perguntas-e-respostas-rotulagem-nutricional>>. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- \_\_\_\_\_. Voto nº 138/2021/SEI/DIRE4/ANVISA, Rel. Diretora Meiruze Sousa de Freitas, de 07.07.2021. Brasília, 2021.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.631, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25.03.2021. Brasília, 2021.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. In. Revista de Direito Administrativo, nº 236/2004, pp. 51-64. Rio de Janeiro, 2004 <https://doi.org/10.12660/rda.v236.2004.44672>.
- AVI-YONAH, Reuven S. Taxation as Regulation: Carbon Tax, Health Care Tax, Bank Tax and Other Regulatory Taxes (August 23, 2010). U of Michigan Law & Econ, Empirical

- Legal Studies Center Paper no. 10-020, U of Michigan Public Law Working Paper no. 216, 2010 <https://doi.org/10.2202/2152-2820.1008>.
- BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press - 2ª edição, 2001.
- BICCA, Victor. Artigo – Respeito à segurança jurídica. ABIR, Distrito Federal, 18 de jan. 2022. Disponível em: <<https://abir.org.br/respeito-a-seguranca-juridica/>>. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- BOZA, Sofia; GUERRERO, Mônica; BARREDA, Rocío; ESPINOZA, Macarena: Recent changes in food labelling regulations in Latin America: the cases of Chile and Peru. Working Paper No. 04/2017. Berna, Março de 2017 <https://doi.org/10.2139/ssrn.2932091>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
- \_\_\_\_\_. Despacho do Procurador-Geral Federal de 07.07.2010, referente ao Processo nº 00400.010794/2010-97. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 1.387.730, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 11.03.2015. Brasília, 2015.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE nº 909.358, Rel. Min. Luiz Fux, j. 30.04.2019. Brasília, 2019.
- \_\_\_\_\_. Advocacia Geral da União. Ofício nº 594/CH.GAB/AGU, de 8 de julho de 2010. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. Procuradoria Federal. Despacho do Procurador-Geral Federal, Processo nº 00400.010794/2010-97, de 07.07.2010. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. Consultoria Geral da União. Nota nº AGU/AG – 14/2007, de 05.11.2007 (fls. 264). Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. Consultoria Geral da União. Informações ao Ministro, de 27.11.2008 (fls. 341). Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. Consultoria Geral da União. Memorando nº 727/2009-GGPRO/ANVISA, de 03.12.2009 (fls 342). Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. Procuradoria Federal. Parecer nº 00041/2018/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, de 14.05.2018. Brasília, 2018.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE nº 909.358, Rel. Min. Luiz Fux, j. 30.04.2019. Brasília, 2019.
- \_\_\_\_\_. Procuradoria Geral da República. Parecer nº 20849 - OBF – PGR nos autos do RE nº 909.358, de 3 de março de 2017. Brasília, 2017.
- \_\_\_\_\_. TRF 3ª Região, Apelação/Reexame Necessário nº 0022116-62.2010.4.03.6100/SP, Relator Desembargador Federal Johnson Di Salvo, j. 09.10.2014. No mesmo sentido, vide TRF 3ª Região, Apelação Cível nº 0006999-94.2011.4.03.6100/SP, Relatora Desembargadora Federal Diva Malerbi, j. 17.10.2019.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal 3ª Região, Apelação/Reexame Necessário nº 0022116-62.2010.4.03.6100/SP, Relator Desembargador Federal Johnson Di Salvo, j. 09.10.2014. No mesmo sentido, vide TRF 3ª Região, Apelação Cível nº 0006999-94.2011.4.03.6100/SP, Relatora Desembargadora Federal Diva Malerbi, j. 17.10.2019.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 909.358, Rel. Min. Luiz Fux, j. 30.04.2019. Brasília, 2019.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.631, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25.03.2021. Brasília, 2021.
- \_\_\_\_\_. SEAE. Parecer SEI nº 5032/2019/ME. (Contribuição às Consultas Públicas Anvisa nº 707 e 708). 2019.
- BRITTO, Igor; MIZIARA, Natália; MAIS, Laís; MARTINS, Ana Paula Bortoletto. Judicialização do processo de revisão do modelo de rotulagem nutricional brasileiro, *Rev. de Direito do Consumidor* 125/2019. 2019.
- COUTINHO, Diogo R. "O Direito nas Políticas Públicas", in Eduardo Marques & Marco Aurélio Pimenta de Faria (orgs.), *A Política Pública Como Campo Multidisciplinar*, Editora Unesp e Editora Fiocruz, 181–198, 2013 <https://doi.org/10.7476/9786557080825.0009>.
- \_\_\_\_\_. Coutinho. O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento. *Revista de Estudos Institucionais*, 2, pp. 214-262, 2016 <https://doi.org/10.21783/rei.v2i1.36>.
- \_\_\_\_\_. Publicidade Infantil: ilegal e ponto final, JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/publicidade-infantil-ilegal-e-ponto-final-03022020>. Acesso em 11 de out. de 2021.
- \_\_\_\_\_. CABRERA, Oscar A., BARBOSA, Isabel, LEVY, Mariana, FOSS, Maria Carolina, FERREIRA, Alexandre R., KIRA, Beatriz, SAITO, Carolina, KHARMANDAYAN, Luiza, ADAMI, Mateus, DE PAULA, Pedro, *Revista de Estudos Institucionais*, vol. 8, n. 2, pp. i-vi, 2022.
- CUCOLO, Eduardo. Bolsonaro eleva benefício fiscal para indústria de refrigerantes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/bolsonaro-eleva-beneficio-fiscal-para-industria-de-refrigerantes.shtml>>. Acesso em: 02 de fev. de 2022
- EUROPEAN PUBLIC HEALTH ALLIANCE: What are "food environments", 20 de dezembro de 2019. Acesso em 05 de mar. de 2022. Disponível em: <https://epha.org/what-are-food-environments/>
- IDEC. Proposta de Regulação de Rotulagem Frontal de Advertência, 2018. Disponível em: <https://idec.org.br/direitodesaber/proposta>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.
- \_\_\_\_\_. IDEC reprova decisão da ANVISA sobre rotulagem nutricional de alimentos, 07 de out. de 2020. Disponível em: <https://idec.org.br/release/idec-reprova-decisao-da-anvisa-sobre-rotulagem-nutricional-de-alimentos>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.
- LARTEY, Anna; HEMRICH Gunter; AMOROSO, Leslie. Influencing food environments for healthy diets diets. In FAO. *Influencing Food Environments for healthy diets*, 2016. Disponível em:<<https://www.fao.org/3/i6484e/i6484e.pdf>>. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- MARTINS, Ana Paula Bortoletto (Org.). *Publicidade de alimentos não saudáveis: os entraves e as perspectivas de regulação no Brasil*. /Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Cadernos Idec – Série Alimentos - Volume 2. São Paulo: Idec, 2014.

- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Nota Técnica nº 3/2016/CGEMM/DPDC/SENACON, 12 de mai. de 2016. Disponível em: <<https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Doc.-12-Nota-T%C3%A9cnica-3-2016-Senacon.pdf>>. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- \_\_\_\_\_. Ofício-Circular nº 1/2019/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ, 23 de set. de 2019. Disponível em: <https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2020/03/6.-Resposta-Proteste.pdf>. Acesso em: 06 de mar. de 2022.
- MIOLA, Iagê e COUTINHO, Diogo R. Entre autoritarismo e ultraliberalismo: o Estado regulador no governo Bolsonaro, in Estado de Direito e Populismo Autoritário: Erosão e Resistência Institucional no Brasil (2018-2022), FGV Editora, 2023, v. 1, p. 190-210.
- MARIATH, Aline Brandão. Financiamento de campanhas eleitorais e lobby da indústria de bebidas açucaradas e seus insumos no Congresso Nacional. 2021. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6138/tde-20042021-184615/pt-br.php>. Acesso em: 03 de mar. de 2016.
- MARIATH, Aline Brandão e MARTINS, Ana Paula Bortoletto, Revista de Estudos Institucionais, vol. 8, n. 2, pp. 303-320, 2022.
- MOREIRA e Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF - Mutação constitucional do princípio da legalidade? Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, n. 43, p.35 - 57, jul./set. 2013.
- OPAS, 2016: UN Special Rapporteur on the right of health, 2016. Disponível em: [=], 06 de mar. de 2022. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- PISCITELLI Tathiane. Tributo sobre o pecado ou política tributária de saúde pública? Valor Econômico, 04 de fev. de 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/fio-da-meada/post/2020/02/tributo-sobre-o-pecado-ou-politica-tributaria-de-saude-publica.ghtml>. Acesso em: 05 de mar. de 2022.
- PRADO, Maeli. Após Coca-Cola dizer que deixaria o país, Temer cede   pressão e restitui parte do benefício a refrigerantes. Folha de São Paulo, São Paulo, 21 de set. 2018. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/temer-cede-a-pressao-e-restitui-parte-do-beneficio-a-refrigerantes-em-2019.shtml#:~:text=IPI%20do%20concentrado%20de%20refrigerantes,press%C3%A3o%20ou%20sa%C3%ADda%20do%20pa%C3%ADs&text=O%20presidente%20Michel%20Temer%20cedeu,na%20Zona%20Franca%20de%20Manaus.> >. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. RFB. 2018. Análise da tributa o do setor de refrigerantes e outras bebidas  cucaradas. Ministério da Fazenda. Novembro de 2018. Disponível em: <<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Analise-Receita-Federal-2018.pdf>>. Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- REDE ROTULAGEM, 2022. Página inicial. Disponível em: <https://www.rederotulagem.com.br/quem-somos/>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

Diogo Rosenthal Coutinho  
Mariana Levy Piza Fontes  
Mateus Piva Adami  
Alexandre Rebêlo Ferreira  
Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

- \_\_\_\_\_. Norma. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://www.rederotulagem.com.br/norma/>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022;
- RINCÓN, Sofia Gallardo Patino; ARANEDA-FLORES, Jacqueline; CARRIEDO, Ana Angela; ALLEMANDI, Lorena. Front-of-pack warning labels are preferred by parents with low education level in four Latin American countries. *World Nutrition* (10) 2019, p. 11-26. 2019 <https://doi.org/10.26596/wn.201910411-26>.
- SILVA, Wagner. Presente antecipado de Natal de Bolsonaro para Coca e Ambev. O joio e o trigo, São Paulo, 16 de dez. de 2020. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2020/12/o-presente-de-natal-antecipado-de-bolsonaro-para-coca-e-ambev/>> . Acesso em: 02 de fev. de 2022.
- SQUEFF, Tatiana Cardoso; D'AQUINO, Lúcia Souza. Alimentação adequada versus práticas comerciais: desafios desde a realidade brasileira. *Revista de Direito do Consumidor*. vol. 142. ano 31. p. 253-283. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2022. Disponível em: <http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2022-12126>. Acesso em: 20.05.2024.
- TASK FORCE ON FISCAL POLICY FOR HEALTH. Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages. Chairs: Michael R. Bloomberg and Lawrence H. Summers. New York: Bloomberg Philanthropies. 2019 Disponível em: <https://www.bloomberg.org/program/public-health/task-force-fiscal-policy-health/>
- TUMELERO, Naína Ariana, e BAHIA, Carolina Medeiros. As doenças crônicas relacionadas à alimentação e as relações de consumo alimentar: a rotulagem nutricional frontal e o modelo chileno em foco, *Rev. de Direito do Consumidor* 126/2019. Brasília, 2019.UNICEF. Review of current labelling regulations and practices for food and beverage targeting children and adolescents in Latin America countries (Mexico, Chile, Costa Rica and Argentina) and recommendations for facilitating consumer information, 2016.
- WIZIACK, Julio; PRADO, Maeli. Coca-cola ameaça deixar o Brasil se não recuperar subsídio na Zona Franca. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 de ago. de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/coca-cola-ameaca-deixar-brasil-se-nao-recuperar-subsidio-na-zona-franca.shtml>>. Acesso em: 03 de fev. 2022.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. Geneva: World Health Organization, 2016.

Recebido em 02 de abril de 2024.

Aprovado em 15 de maio de 2024.

**Resumo:** Este artigo analisa a regulação dos ambientes alimentares no Brasil a partir da premissa de que a garantia do direito à alimentação e nutrição depende da capacidade do poder público desempenhar certos papéis de modo efetivo. Argumenta que a efetividade do arranjo regulatório é, por sua vez, resultado de disputas público-privadas, sob a influência do lobby da indústria e de argumentos jurídicos que limitam as opções do Estado. À luz dos casos envolvendo a publicidade, a rotulagem nutricional e o regime tributário, o texto analisa as funções desempenhadas pelo direito no campo dos ambientes alimentares, em especial nos alimentos ultraprocessados. A pesquisa em torno dos casos foi realizada com base em levantamento documental, incluindo análise de normas jurídicas, proposições legislativas e decisões judiciais. A conclusão central é de que há, no Brasil, uma tendência progressiva e preocupante de flexibilização da regulação da indústria de ultraprocessados.

**Palavras-chave:** regulação, alimentação saudável, alimentos ultraprocessados, publicidade, liberdade econômica

**Abstract:** The article analyzes the regulation of food environments in Brazil based on the premise that the guarantee of the right to food and nutrition depends on the capacity of the public power to play certain roles effectively. It also assumes that regulation is the result of public-private disputes, being influenced by lobbying or legal arguments that limit the State's options. Based on cases involving advertising, nutritional labeling and the tax regime for sugary drinks, the paper seeks to analyze the roles that regulation has played in the field of food environments, especially in ultra-processed foods. The empirical research was carried out based on a documentary survey, including analysis of legal norms, legislative proposals and court decisions. The research concludes that there is a progressive trend towards more flexible regulation of the ultra-processed industry in Brazil.

**Keywords:** regulation, healthy food, ultra-processed food, advertising, economic freedom.

**Sugestão de citação:** COUTINHO, Diogo Rosenthal; FONTES, Mariana Levy Piza; ADAMI, Mateus Piva; FERREIRA Alexandre Rebêlo; DE PAULA, Pedro do Carmo Baumgratz. A Regulação da Indústria de Alimentos Ultraprocessados no Brasil. *Revista Direito, Estado e Sociedade, Ahead of print*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.0.2053>.