

O DEVER DO ESTADO DE FISCALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS COMO EXIGÊNCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

THE STATE'S DUTY TO INSPECT FOOD PRODUCTION AS A REQUIREMENT
OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO ADEQUATE FOOD

Ciências Sociais Aplicadas • 03/07/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/782859888](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/782859888)

Arilei Ribeiro Mendes Filho

RESUMO

O presente artigo examina o dever do Estado de fiscalizar a produção de alimentos como exigência direta do direito fundamental à alimentação adequada, consagrado no art. 6º da Constituição Federal de 1988. A partir da base constitucional fixada no art. 200, incisos I e VI, e da legislação infraconstitucional que estrutura o Sistema Único de Saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, o trabalho analisa os fundamentos jurídicos da intervenção estatal na cadeia produtiva alimentar, com ênfase na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. Em seguida, aborda a assimetria de informação como razão estrutural da ação regulatória, demonstrando que o mercado, por si só, é incapaz de garantir a segurança dos alimentos. O artigo expõe, ainda, as disfunções do modelo institucional brasileiro, marcado por um conflito histórico de competências entre o Ministério da Agricultura e o Ministério da Saúde, e argumenta que a ineficiência fiscalizatória resultante configura violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente. A evolução jurisprudencial do *Untermassverbot* no STF é examinada como parâmetro de controle constitucional aplicável ao dever fiscalizatório. Conclui-se que o dever de fiscalização é obrigação constitucional cuja negligência compromete a efetividade do direito à alimentação como direito fundamental.

Palavras-chave: direito à alimentação adequada; fiscalização estatal; vigilância sanitária; proibição de proteção insuficiente; segurança alimentar; jurisprudência constitucional.

ABSTRACT

This article examines the State's duty to inspect food production as a direct requirement of the fundamental right to adequate food, enshrined in Article 6 of the Brazilian Federal Constitution of 1988.

Based on the constitutional framework of Article 200, items I and VI, and the infraconstitutional legislation structuring the Unified Health System (SUS) and the National Health Surveillance Agency (ANVISA), the paper analyses the legal foundations of state intervention in the food production chain, with emphasis on the jurisprudence of the Supreme Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ). It then addresses information asymmetry as the structural justification for regulatory action, demonstrating that the market alone is incapable of ensuring food safety. The article also exposes the dysfunctions of the Brazilian institutional model, marked by a historical competence conflict between the Ministries of Agriculture and Health, and argues that the resulting inspection inefficiency constitutes a violation of the principle against insufficient protection. The STF's jurisprudential path on the *Untermassverbot* is examined as a constitutional control parameter applicable to the duty to inspect food. It concludes that the duty of inspection is a constitutional obligation whose neglect compromises the effectiveness of the right to food as a fundamental right.

Keywords: right to adequate food; state inspection; health surveillance; prohibition of insufficient protection; food security; constitutional jurisprudence.

1. INTRODUÇÃO

A relação entre Estado, alimentação e saúde pública é tema historicamente presente no direito brasileiro, mas ganhou novos contornos a partir da Constituição Federal de 1988. A positivação do direito à saúde como direito universal e a criação do Sistema Único de Saúde representaram uma ruptura com o modelo anterior, que submetia o acesso aos serviços de saúde, inclusive a vigilância

sanitária de alimentos, a lógicas fragmentadas e hierarquicamente subordinadas ao interesse setorial.

A evolução desse paradigma chegou ao seu ápice na área alimentar com a Emenda Constitucional nº 64, de 2010, que inscreveu expressamente a alimentação no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição, conferindo-lhe status de direito fundamental. Com isso, o ordenamento jurídico brasileiro assumiu que o Estado não é apenas promotor da segurança alimentar pela via do acesso, por meio do combate à fome e à insegurança alimentar, mas também pela via da qualidade, em que a garantia de que os alimentos disponíveis no mercado sejam seguros, nutritivos e adequados ao consumo.

Nesse cenário, o dever de fiscalização da produção de alimentos emerge como dimensão indispensável do direito fundamental à alimentação adequada. A questão central deste artigo é investigar em que medida o dever de fiscalização estatal da cadeia produtiva alimentar é exigência constitucionalmente imposta, e quais as consequências jurídicas de sua insuficiência, inclusive à luz da jurisprudência das cortes superiores brasileiras.

O artigo examina os fundamentos constitucionais e legais da competência fiscalizatória, com destaque para o art. 200 da Constituição Federal, a Lei Orgânica da Saúde e a legislação da ANVISA. Investiga também a assimetria de informação como razão estrutural da intervenção estatal, com referência à jurisprudência do STJ sobre a vulnerabilidade do consumidor de alimentos. Ainda, expõe a estrutura institucional do modelo brasileiro e seus conflitos, incluindo a posição do Poder Judiciário. Por fim, trata do princípio da proibição de proteção insuficiente, à luz do entendimento

jurisprudencial do STF, como parâmetro de avaliação da atuação estatal no domínio fiscalizatório alimentar.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DO DEVER FISCALIZATÓRIO

O art. 200 da Constituição Federal de 1988 representa o principal marco normativo da competência fiscalizatória do Estado na área de alimentos. Em seus incisos I e VI, o dispositivo estabelece que ao Sistema Único de Saúde compete “controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde” e “fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano”.

A literalidade do texto constitucional já revela um aspecto significativo pois, ao contrário de outros incisos do art. 200, em que o constituinte utilizou expressões como “colaborar” (inciso VIII, relativo ao meio ambiente) e “participar” (inciso VII, relativo a substâncias psicoativas) para sinalizar competências partilhadas, nos incisos I e VI não há qualquer modulação da competência do SUS. A fiscalização de alimentos é atribuição plena e exclusiva do sistema de saúde (CARVALHO, 2004; PEREIRA; MOURA, 2013).

Esse mandamento constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), que definiu o campo de atuação do SUS de forma abrangente. O art. 6º, VIII, da LOS inclui expressamente a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano, enquanto o § 1º do mesmo artigo define vigilância sanitária como um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde,

abrangendo o controle de bens de consumo em todas as etapas e processos, da produção ao consumo.

A amplitude dessa definição é fundamental, uma vez que a vigilância sanitária de alimentos não se restringe ao produto final exposto à venda, mas abrange todo o processo produtivo. Trata-se de concepção integrada e sistêmica, que reconhece que os riscos à saúde originados na cadeia alimentar não podem ser controlados apenas na ponta do consumo.

A criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, intensificou esse arcabouço. O art. 8º, § 1º, II, da referida lei atribui expressamente à agência a regulamentação, o controle e a fiscalização de alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários. A ANVISA foi estruturada como autarquia em regime especial, com independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

O poder de polícia sanitária é, na teoria do direito administrativo, o instrumento jurídico por excelência da intervenção estatal na atividade privada com vistas à proteção da saúde pública. Na formulação do Código Tributário Nacional (art. 78), o poder de polícia é a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança e à higiene. Na área alimentar, seu exercício é vinculado, pois a Administração não pode se omitir quando os pressupostos

legais da fiscalização estão presentes, e não meramente discricionário (TANCREDI; FERNANDES, 2014).

O Supremo Tribunal Federal, desde o julgamento do RE 271.286-RS (STF, 2ª Turma, 12.9.2000, rel. Min. Celso de Mello), reconheceu que o direito à saúde “representa consequência constitucional indissociável do direito à vida” e que “o Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional”. Essa compreensão reforça, no plano da jurisprudência constitucional, que o dever de vigilância sanitária, incluída a fiscalização de alimentos, não é faculdade administrativa, mas obrigação cuja omissão configura violação diretamente sindicável.

A dimensão prestacional do direito à alimentação adequada, portanto, não se esgota no dever de promoção do acesso aos alimentos. Ela exige, igualmente, que o Estado atue como garantidor de que os alimentos presentes no mercado sejam seguros, nutritivos e adequados. O direito a não ser envenenado é tão fundamental quanto o direito a não passar fome.

3. A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO COMO RAZÃO ESTRUTURAL DA INTERVENÇÃO ESTATAL

A fundamentação econômica e jurídica da fiscalização estatal na cadeia alimentar encontra um de seus alicerces mais sólidos na teoria da assimetria de informação. Desenvolvida por Akerlof, Spence e Stiglitz, premiados com o Nobel de Economia em 2001, essa abordagem demonstra que, quando os agentes de uma

relação de troca detêm níveis qualitativamente distintos de informação sobre o bem transacionado, o mercado produz resultados ineficientes ou mesmo o colapso da troca (VIEIRA; BUAINAIN; SPERS; 2010).

No setor alimentar, essa assimetria é estrutural e particularmente aguda. O produtor conhece com precisão a composição do alimento, o processo produtivo, os insumos utilizados, os riscos de contaminação e as práticas de controle de qualidade. O consumidor, por sua vez, enfrenta severas limitações na avaliação da qualidade e da segurança do que adquire. Como observam Vieira, Buainain e Spers (2010, p. 29), como regra o fornecedor conhece muito mais a respeito da qualidade de seu produto do que o consumidor, e esse desequilíbrio é agravado pelo processo de industrialização e pelo crescimento da escala das empresas, pela tendência de suprimento globalizado e pela crescente complexidade das cadeias de produção e distribuição.

Essa limitação informacional é ainda mais pronunciada em relação aos chamados atributos de crença dos alimentos, qualidades que o consumidor não consegue verificar nem antes nem após o consumo, como a ausência de resíduos de agrotóxicos acima dos limites permitidos, a inexistência de adulterações em produtos lácteos ou a conformidade microbiológica de carnes. Não há experiência de consumo capaz de revelar esses atributos ao comprador individual, sendo que apenas a análise laboratorial e a fiscalização ao longo da cadeia produtiva podem garanti-los.

A realidade brasileira ilustra de forma dramática essa vulnerabilidade. Conforme o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – PARA (BRASIL, 2025), o país figura entre

os maiores consumidores mundiais de agrotóxicos, e é frequente a identificação de resíduos desses produtos em alimentos comercializados em concentrações acima dos limites máximos permitidos. O consumidor individualmente é impotente diante desse risco já que apenas a fiscalização ativa do Estado, com monitoramento de toda a cadeia produtiva, pode preveni-lo (VIEIRA; BUAINAIN; SPERS, 2010).

A resposta jurídica a essa falha de mercado não pode ser apenas a exigência de transparência informacional ao produtor, por relevante que seja a rotulagem. Mesmo quando o consumidor dispõe de informações claras no rótulo, não tem capacidade técnica para avaliar sua veracidade. Como advertem Vieira, Buainain e Spers (2010, p. 23), a simples existência de informação gera a sensação de que há controle, quando, na ausência de fiscalização efetiva, essa sensação é ilusória.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça confirma a dimensão estrutural dessa vulnerabilidade. No julgamento do REsp 1.899.304/SP (STJ, 2ª Seção, 25.8.2021, rel. Min. Nancy Andrighi), a Corte firmou a tese de que “É irrelevante, para fins de caracterização do dano moral, a efetiva ingestão do corpo estranho pelo consumidor, haja vista que, invariavelmente, estará presente a potencialidade lesiva decorrente da aquisição do produto contaminado”. Ao reconhecer que a simples exposição ao produto inadequado, sem ingestão, já configura lesão indenizável, o STJ endossou a premissa de que o consumidor não dispõe de meios próprios para se proteger dos riscos alimentares, com o que somente a fiscalização prévia da cadeia produtiva pode prevenir o dano antes que ele ocorra. A reparação posterior, embora necessária,

é insuficiente para restaurar a integralidade do bem jurídico lesado, qual seja, a segurança alimentar.

Daí o protagonismo do Estado como agente garante da segurança alimentar, não como substituto do mercado, mas como instância que, pelo poder de polícia, corrige a falha estrutural da assimetria informacional, protege o consumidor vulnerável e cria as condições de confiança sem as quais o próprio mercado alimentar não funciona de forma adequada.

4. O MODELO INSTITUCIONAL BRASILEIRO: DUALIDADE, CONFLITO E PROTEÇÃO INSUFICIENTE

4.1. A Origem do Conflito e Seu Fundamento Normativo

A história da fiscalização de alimentos no Brasil é marcada por uma contradição institucional persistente, em que dois ministérios, o da Saúde e o da Agricultura, atuam simultaneamente na regulação sanitária da cadeia alimentar, com normas sobrepostas, competências disputadas e, frequentemente, objetivos divergentes.

Essa dualidade tem sua origem na Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que estabeleceu um sistema de inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, como carnes, leite, ovos, mel, sob a responsabilidade dos órgãos ligados ao Ministério da Agricultura. Esse sistema, consolidado no Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal (RIISPOA), aprovado inicialmente pelo Decreto nº 30.691/1952 e atualmente regulamentado pelo Decreto nº 9.013/2017, estruturou o Serviço de Inspeção Federal (SIF) como a principal referência de controle sanitário para os produtos de origem animal.

O problema surgiu com o advento do novo ordenamento constitucional de 1988 e, antes mesmo dele, com a edição do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969. Esse decreto estabeleceu que todo alimento somente poderia ser exposto ao consumo ou entregue à venda depois de registrado no órgão competente do Ministério da Saúde. Pela regra do conflito de leis no tempo - a lei posterior revoga a anterior quando incompatível -, a atribuição do Ministério da Agricultura sobre a fiscalização de alimentos em geral já seria questionável desde então (CARVALHO, 2004).

A CF/1988, ao atribuir ao SUS a competência exclusiva de fiscalizar e inspecionar alimentos (art. 200, VI), tornou definitivamente incompatível com o ordenamento constitucional a manutenção da competência do Ministério da Agricultura sobre produtos alimentícios destinados ao consumo humano. A Lei nº 1.283/1950 não teria sido recepcionada pela nova Constituição naquilo que conflita com o art. 200. Nesse ponto, trata-se de fenômeno de não recepção, não de inconstitucionalidade superveniente (LACERDA FILHO, 2016; PEREIRA; MOURA, 2013).

A Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, editada um ano após a promulgação da CF/1988, tentou resgatar a competência do MAPA ao atribuir à União, aos estados e municípios, “nos termos do art. 23, II, da Constituição”, a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal¹. Essa tentativa, porém, é constitucionalmente viciada pois o art. 23, II, da CF trata de competência comum para "cuidar da saúde", e historicamente essa competência é atribuição dos órgãos de saúde pública, não dos órgãos agrícolas. O legislador tentou, sem êxito, enquadrar a inspeção de alimentos pela Agricultura em

dispositivo constitucional que não autoriza tal extensão (CARVALHO, 2004).

4.2. As Disfunções Práticas do Modelo Dual

A manutenção de dois sistemas paralelos de fiscalização alimentar gera um conjunto de disfunções práticas que comprometem diretamente a efetividade da proteção ao consumidor. Carvalho (2004) identifica as consequências mais graves: duplicidade de fiscalização para fins sanitários no mesmo estabelecimento; alimentos de mesma natureza registrados em dois ministérios diferentes; estabelecimentos que impedem o acesso de inspetores da ANVISA por já sofrerem fiscalização do MAPA; e duplicidade de normatização sobre rotulagem, registro e transporte de alimentos.

Essa duplicidade normativa é ilustrada com precisão pelo confronto entre a Portaria nº 326/1997 do Ministério da Saúde e a Portaria nº 368/1997 do Ministério da Agricultura, que tratam das mesmas matérias (condições higiênico-sanitárias e boas práticas de fabricação para estabelecimentos produtores de alimentos) com redações praticamente idênticas, diferindo apenas na nomenclatura adotada para os estabelecimentos. Tancredi e Fernandes (2014) apontam que, no decorrer das reformas administrativas havidas, a competência de fiscalizar e inspecionar alimentos é atribuída a vários órgãos da administração pública, fato que, por vezes, confunde quem fiscaliza e quem é fiscalizado.

Há também o problema inverso, que são as zonas de ausência de fiscalização efetiva. Pereira e Moura (2013) apontam que entre 30% e 50% dos bovinos são abatidos de forma clandestina no Brasil. A disputa de competências cria incertezas que levam ambos os órgãos

a se eximirem de determinadas responsabilidades. No caso, a vigilância sanitária não fiscaliza o abate porque considera essa atribuição do serviço de inspeção animal, ao passo que o MAPA não se preocupa com abatedouros cujos produtos se destinam apenas ao mercado local. O resultado é cobertura fiscalizatória insuficiente, especialmente nos municípios menores.

4.3. A Justificativa do Comércio Exterior e Seus Limites

A principal justificativa remanescente para manter o MAPA na fiscalização de alimentos é a de que o SIF serve como instrumento de certificação sanitária para exportações. O Brasil, maior exportador mundial de carne bovina desde 2008, precisa de um sistema de inspeção reconhecido internacionalmente para emitir certificados sanitários.

Essa justificativa, embora não desprovida de fundamento operacional, não é suficiente para sustentar a competência do MAPA sobre o mercado interno. Conforme levantamento de Pereira e Moura (2013), aproximadamente 75% da produção nacional de proteína animal destina-se ao consumo doméstico. A fiscalização desses produtos não encontra amparo constitucional no art. 200, que atribui tal competência ao SUS, nem nas normas que legitimariam a atuação do MAPA como órgão de apoio ao comércio exterior.

A Lei nº 10.683/2003, que reorganizou as competências ministeriais, atribuiu ao MAPA “a classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, relativamente ao comércio exterior”, motivo pelo qual o próprio texto legal restringe a

competência ao âmbito do comércio exterior, sem mencionar alimentos para consumo interno (CARVALHO, 2004).

4.4. A Posição do Poder Judiciário Diante do Conflito Competencial

O conflito de competências entre ANVISA e MAPA não tem permanecido circunscrito à esfera administrativa e doutrinária. Embora o Supremo Tribunal Federal ainda não tenha sido provocado a decidir, em sede de controle abstrato, a constitucionalidade da manutenção da competência do MAPA sobre a fiscalização de alimentos para o mercado interno, o que constituiria o desfecho mais coerente com o mandamento do art. 200, VI, da CF, a jurisprudência das cortes superiores tem consolidado elementos decisivos que reforçam a tese da competência primária do SUS.

O caso mais relevante para a delimitação da competência normativa e fiscalizatória da ANVISA é a ADI 4.874/DF (STF, Pleno, 1.2.2018, rel. Min. Rosa Weber). A ação foi proposta pela Confederação Nacional da Indústria contra a Resolução RDC nº 14/2012 da ANVISA, que proibiu a adição de aditivos conferidores de aroma e sabor diferenciados em produtos derivados do tabaco. A CNI argumentou que a competência normativa prevista no art. 7º, III e XV, da Lei nº 9.782/1999 não autorizaria a ANVISA a agir de forma genérica e abstrata, sendo reservada para situações concretas de risco urgente à saúde. O STF rejeitou essa leitura restritiva, com a votação encerrando-se em empate de cinco votos a cinco, o que, nos termos do regimento, implicou a improcedência da ação sem eficácia erga omnes e, conseqüentemente, a manutenção da validade da resolução.

O resultado da ADI 4.874/DF consolida de forma frágil a competência regulatória e fiscalizatória da ANVISA, pois cinco ministros votaram expressamente contra a restrição desse poder a situações concretas de urgência, o que significa que, para essa maioria tênue, a agência detém poder normativo genérico e preventivo sobre produtos que afetam a saúde, incluindo alimentos. Essa orientação reforça a tese de que a CF/1988, ao conferir ao SUS a competência de fiscalizar alimentos (art. 200, VI), quis atribuir essa função de forma plena, e não compartilhada com órgãos de fomento agropecuário cujos objetivos institucionais são estruturalmente distintos.

No plano infraconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça confirmou o "dever-poder de normatização e de fiscalização" da ANVISA sobre produtos alimentícios. No REsp 1.537.571/SP (STJ, 2ª Turma, 27.9.2016, rel. Min. Herman Benjamin), o Tribunal reconheceu a legitimidade da agência para exigir, nos rótulos de produtos alimentícios, advertências sobre a variação de até 20% nos valores nutricionais declarados. O acórdão expressamente consagra a competência da ANVISA para regulamentar e fiscalizar a cadeia alimentar de forma contínua e preventiva, e não apenas em episódios de crise sanitária aguda, o que corresponde à concepção sistêmica de vigilância sanitária definida na Lei Orgânica da Saúde.

Posteriormente, após anulação da decisão pelo Supremo Tribunal Federal, A Corte Especial reviu a conclusão em razão de que o "novo marco regulatório instituído pela RDC 429/2020 e pela IN 75/2020 alterou o paradigma da política de rotulagem" (STJ, 2ª Turma, 27.6.2026, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura).

Relevante também é a jurisprudência que documenta o bloqueio de acesso de inspetores da ANVISA a estabelecimentos que argumentam estar sob a supervisão do MAPA. Carvalho (2004) registra casos em que produtores de alimentos de origem animal se valeram da fiscalização do SIF como escudo para impedir a atuação da vigilância sanitária. Esse tipo de conduta, além de configurar embaraço a agente fiscal no exercício de suas funções, revela como a dualidade normativa é instrumentalizada pelos próprios fiscalizados em detrimento da proteção ao consumidor.

A ausência de uma decisão definitiva do STF sobre a não recepção da Lei nº 1.283/1950 pelo art. 200, VI, da CF/1988 reflete menos a legitimidade do modelo dual e mais as barreiras políticas e institucionais para sua impugnação direta. O sistema de inspeção agropecuária está profundamente enraizado no setor do agronegócio e qualquer questionamento frontal mobiliza resistência organizada. Esse contexto coloca o Ministério Público na posição privilegiada de agente que, por meio de ação civil pública, pode questionar incidentalmente as normas que sustentam o modelo dual e exigir a adequação do aparato fiscalizatório ao mandamento constitucional.

5. A PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE APLICADA AO DEVER FISCALIZATÓRIO

O princípio da proibição de proteção insuficiente (Untermassverbot), elaborado pela doutrina constitucional alemã e recepcionado pela teoria brasileira dos direitos fundamentais especialmente a partir das contribuições de Ingo Sarlet (2015), representa o correspondente da proibição do excesso na dimensão do dever estatal de proteção. Enquanto a proibição de excesso (Übermassverbot) limita a

intervenção estatal na esfera individual, a proibição de proteção insuficiente exige que o Estado não fique aquém do mínimo necessário para proteger efetivamente os titulares de direitos fundamentais.

No plano da jurisprudência constitucional brasileira, o *Untermassverbot* percorreu um caminho de progressiva consolidação. Um marco importante está no voto do Ministro Gilmar Mendes no HC 104.410/RS (STF, Segunda Turma, 27.03.2012, rel. Min. Gilmar Mendes). Nesse julgamento, Mendes introduziu de forma sistemática a distinção entre proibição de excesso e proibição de proteção insuficiente no direito constitucional brasileiro, afirmando que “Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Pode-se constatar que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbot*), mas também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*)”.

O STF, a partir desse julgamento, passou a reconhecer o *Untermassverbot* como parâmetro autônomo de controle, e não apenas como reflexo negativo da proibição de excesso.

De outro lado, no RE 271.286-RS (STF, 2ª Turma, 12.9.2000, rel. Min. Celso de Mello), a Corte afirmou que a omissão do Estado perante o direito à saúde configura “grave comportamento inconstitucional”. Embora anterior à sistematização do *Untermassverbot* no direito brasileiro, essa decisão consagra o princípio em sua substância, em que o dever de proteção é norma de conduta estatal, e sua

inobservância é forma de inconstitucionalidade, não apenas por ação excessiva, mas também por omissão insuficiente.

Aplicado ao campo da fiscalização alimentar, o encadeamento é preciso. O art. 200, VI, da CF estabelece o mandato de proteção específico e vinculado ao direito fundamental à alimentação adequada (art. 6º, CF) de fiscalizar e inspecionar alimentos em toda a cadeia produtiva. Quando o Estado mantém um modelo institucional que fragmenta esse mandato entre dois órgãos com missões estruturalmente divergentes, sendo o MAPA vocacionado ao fomento do agronegócio e a ANVISA orientada à proteção da saúde pública, e quando essa fragmentação produz documentadas lacunas de cobertura fiscalizatória (como o abate clandestino de 30% a 50% dos bovinos, cf. PEREIRA; MOURA, 2013), o resultado é exatamente o que os citados identificam como violação constitucional, caracterizando proteção sistematicamente abaixo do limiar mínimo.

A dualidade institucional ANVISA/MAPA é, nesse sentido, não apenas um problema de organização administrativa, ela é um fator de inconstitucionalidade por omissão. Ao manter um sistema que divide e fragmenta a competência fiscalizatória em sentido contrário ao mandamento do art. 200, o poder público produz, de forma estrutural, a proteção insuficiente que o princípio veda. Como afirma Lacerda Filho (2016, p. 37), aos órgãos do Ministério da Agricultura falta atribuição legal para realizar fiscalização em produtos de origem animal, e isso ocasiona graves riscos à saúde humana.

Importa notar que a violação não decorre apenas da insuficiência de recursos ou da precariedade da infraestrutura de fiscalização, fatores que remetem ao argumento da reserva do possível. Ela decorre,

principalmente, de uma opção institucional, que é a manutenção de um modelo dual sem suporte constitucional, passível de revisão judicial e legislativa independentemente de restrições orçamentárias. Reformar a estrutura de competências para conformá-la ao art. 200 da CF não exige necessariamente mais recursos, exige clareza normativa e vontade institucional.

A aplicação do princípio da proibição de proteção insuficiente ao dever fiscalizatório alimentar conecta-se também com a dimensão transindividual do direito à alimentação segura. O direito a consumir alimentos seguros é difuso por natureza, sua violação atinge, ao mesmo tempo, a pluralidade indeterminada de consumidores que dependem da regularidade da cadeia produtiva alimentar. Essa dimensão reforça a urgência da tutela coletiva e da atuação preventiva do Estado pois a reparação individual após o dano consumado é insuficiente para restaurar a integralidade do bem jurídico lesado.

O papel do Judiciário nessa equação também merece atenção. O STF, em sua jurisprudência sobre o direito à saúde e a omissão inconstitucional do poder público, tem reconhecido que o descumprimento de deveres prestacionais de proteção, quando implica o esvaziamento do núcleo essencial de um direito fundamental, pode ser sindicado judicialmente. No campo da vigilância sanitária de alimentos, a inação administrativa que resulta em cobertura fiscalizatória deficiente configura exatamente essa espécie de violação, abrindo caminho para a tutela coletiva por meio de ação civil pública.

6. CAMINHOS PARA UMA FISCALIZAÇÃO EFICIENTE

A superação do modelo dual de fiscalização alimentar, que constitui o principal obstáculo institucional à efetividade do dever constitucional de proteção, pode ser buscada por dois caminhos principais, não exclusivos.

O primeiro é a unificação das estruturas de inspeção sob o SUS, mediante a incorporação do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA) do MAPA à estrutura da ANVISA, com redistribuição de pessoal e manutenção das rotinas técnicas consolidadas de inspeção. Essa solução preservaria o conhecimento acumulado pelo sistema de inspeção agropecuária, ao mesmo tempo em que o submeteria ao arcabouço constitucional e ao controle social previsto no SUS. A atuação do MAPA ficaria circunscrita ao controle sanitário de animais vivos e à defesa sanitária agropecuária até o ponto de abate, competência genuinamente sua e sem conflito com o art. 200 (CARVALHO, 2004; PEREIRA; MOURA, 2013).

O segundo caminho é a edição de Proposta de Emenda Constitucional que redistribua as competências com clareza, incorporando ao art. 200 a partilha entre saúde e agricultura de forma expressa. Essa alternativa oferece segurança jurídica mais sólida, mas demanda o processo político mais custoso de aprovação de emenda constitucional e o subsequente ajuste de toda a legislação infraconstitucional pertinente.

Para além da reforma institucional, são necessários instrumentos operacionais que tornem a fiscalização mais eficaz ao longo de toda a cadeia produtiva. O modelo de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC), recomendado pela Organização Mundial da Saúde e previsto no ordenamento brasileiro desde a Portaria MS nº

1.428/1993, representa a abordagem científica mais robusta para o controle de riscos alimentares. Diferentemente da inspeção pontual do produto final, o APPCC acompanha o processo produtivo de forma contínua, identificando pontos críticos de contaminação e exigindo ações corretivas preventivas, em consonância com a dimensão processual da vigilância sanitária definida na Lei 8.080/1990 (TANCREDI; FERNANDES, 2014).

O papel do Ministério Público nesse quadro é de especial relevância. Na qualidade de guardião dos direitos difusos e coletivos, o MP dispõe de legitimidade ativa para questionar incidentalmente normas que obstaculizam a fiscalização pelo SUS, como a Lei nº 7.889/89, cuja incompatibilidade material com o art. 200 da CF foi apontada pela literatura especializada (TANCREDI; FERNANDES, 2014; LACERDA FILHO, 2016). Além disso, pode ajuizar ações civis públicas por omissão estatal na fiscalização alimentar e firmar termos de ajustamento de conduta com órgãos que operem em desconformidade com o mandamento constitucional.

A rastreabilidade constitui outro ponto essencial de uma fiscalização eficiente. A capacidade de identificar, em tempo real, a origem de qualquer produto alimentício, do ponto de processamento até o ponto de venda, é condição necessária para a eficácia das ações de vigilância sanitária em situações de crise e para o monitoramento preventivo da cadeia. Sua implementação demanda articulação entre os sistemas informatizados do MAPA e da ANVISA, o que, paradoxalmente, só se torna viável quando a fragmentação institucional é superada por uma gestão unificada da informação sanitária.

7. CONCLUSÃO

O artigo demonstrou que o dever do Estado de fiscalizar a produção de alimentos não é opção política discricionária, mas sim obrigação constitucional diretamente derivada do direito fundamental à alimentação adequada. O art. 200, VI, da CF/1988 atribuiu ao Sistema Único de Saúde competência plena e primária para fiscalizar e inspecionar alimentos em toda a cadeia produtiva, sem as modulações que o constituinte utilizou para competências partilhadas.

A assimetria de informação estrutural do mercado alimentar, que torna o consumidor incapaz de avaliar por si só a segurança dos alimentos, justifica e exige a presença regulatória do Estado como agente que corrige essa falha e garante a proteção do titular vulnerável do direito. O STJ, ao firmar que a simples exposição a alimento contaminado, sem ingestão, é suficiente para caracterizar dano moral indenizável (REsp 1.899.304/SP, 2021), reconhece implicitamente que a vulnerabilidade do consumidor no mercado alimentar é de tal magnitude que somente a fiscalização prévia e sistemática da cadeia produtiva pode prevenir os danos que decorrem de sua ausência.

O modelo institucional brasileiro, marcado por um conflito histórico de competências entre ANVISA e MAPA, que carece de fundamento constitucional válido, produz como consequência zonas de sobreposição normativa, duplicidade de fiscalização e, paradoxalmente, espaços de omissão que favorecem práticas clandestinas e colocam em risco a saúde da população.

Essa disfunção viola o princípio da proibição de proteção insuficiente demonstra que o Poder Judiciário dispõe de ferramentas constitucionais para exigir do Estado a adequada proteção dos

titulares de direitos fundamentais. A proteção que o Estado oferece ao consumidor de alimentos, quando fragmentada em dois sistemas paralelos sem articulação constitucional adequada, fica aquém do que a Constituição exige.

A superação desse quadro passa pela reforma institucional, seja pela unificação das estruturas de inspeção sob o SUS, seja por emenda constitucional que redistribua competências com clareza, e pelo fortalecimento de instrumentos operacionais científicos, como a rastreabilidade. O direito fundamental à alimentação adequada, que abrange não apenas o acesso, mas a segurança e a qualidade dos alimentos, exige do Estado um aparato fiscalizatório que esteja à altura de sua dimensão constitucional e o *Untermassverbot*, consolidado na jurisprudência do STF, é o instrumento hermenêutico por excelência para exigí-la judicialmente quando o Estado falha nesse dever.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA): relatório dos resultados das análises de amostras monitoradas no ciclo 2024**. Brasília: Anvisa, 17 Dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/agrotoxicos/programa-de-analise-de-residuos-em-alimentos>. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 Jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 15 Jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.** Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm. Acesso em 15 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.537.571/SP.** Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 27 set. 2016. DJe 20 ago. 2020. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501389767&dt_publicacao=12/06/2026. Acesso em 13 Jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.899.304/SP.** Relatora: Min. Nancy Andrighi. Brasília, 25 ago. 2021. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202503426199&dt_publicacao=25/11/2025. Acesso em 13 Jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.112/DF.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 2 maio 2007. DJ 26 out. 2007. Disponível em

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491806>. Acesso em 24 Jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.874/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 1 fev. 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>. Acesso em 20 Jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 104.410/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 06 mar. 2012. DJ 23 mar. 2007. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1851040>. Acesso em 24 Jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 271.286/RS**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 12 set. 2000. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>. Acesso em 24 Jun. 2026.

CARVALHO, Patrícia Borges de. Conflito de competências na fiscalização de alimentos de origem animal no Brasil: uma análise da legislação em vigor no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 18-39, mar. 2004.

LACERDA FILHO, Francisco Pereira de. Conflito de atribuições no controle e fiscalização de alimentos de origem animal no Brasil, à luz da Constituição Federal. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v. 5, n. 4, p. 27-41, out./dez. 2016.

PEREIRA, Gúbio Dias; MOURA, Luis Antonio de. Conflito de competências entre os Ministérios da Saúde e da Agricultura na

fiscalização de produtos alimentícios no Brasil. **Revista Eletrônica Tempus Actas de Saúde Coletiva**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 197-210, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TANCREDI, Rinaldini C. P.; FERNANDES, Maria Leonor. O poder público na aplicabilidade normativa da segurança alimentar. In: MARINS, Bianca Ramos; TANCREDI, Rinaldini C. P.; GEMAL, André Luís (org.). **Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2014. p. 69-91.

VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto; BUAINAIN, Antonio Marcio; SPERS, Eduardo Eugênio. A segurança do alimento e a necessidade da informação aos consumidores. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 10, n. 19, p. 21-37, jul./dez. 2010.

¹ Art. 4º Os arts. 4º e 7º da Lei nº 1283, de 1950, passam, a vigorar com a seguinte redação: "Art. 4º São competentes para realizar a fiscalização de que trata esta Lei: a) o Ministério da Agricultura, nos estabelecimentos mencionados nas alíneas a, b, c, d, e, e f, do art. 3º, que façam comércio interestadual ou internacional; b) as Secretarias de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos estabelecimentos de que trata a alínea anterior que trata a alínea anterior que façam comércio intermunicipal; c) as Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios, nos estabelecimentos de que trata a alínea a desde artigo que façam apenas comércio municipal; d) os órgãos de saúde pública dos

Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos estabelecimentos
de que trata a alínea g do mesmo art. 3º."