



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**

**AUTOS nº 0003219-33.2022.8.16.0004**

**Classe Processual: Mandado de Segurança**

**Impetrante: NESTLÉ BRASIL LTDA.**

**Impetrada: COORDENADORA DO PROCON/PR**

Trata-se de *Mandado de Segurança* impetrado por NESTLÉ BRASIL LTDA. em face de ato da Coordenadora do PROCON/PR, com pedido liminar, na qual alegou, em suma: a) os produtos da linha “Moça” são divididos em: (1) leite condensado integral, (2) leite condensado semidesnatado, nas versões light e normal, (3) leite condensado parcialmente desnatado zero lactose, (4) alimento condensado de origem vegetal e, agora, (5) mistura láctea condensada de leite, soro de leite e amido, intitulada “*pra toda a família*”, cada qual com características e posicionamento mercadológico próprios, inclusive todos registrados junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento); b) todos os outros produtos da mesma linha são diferenciados tanto pelo formato da embalagem quanto pelas cores que lhes foram atribuídas: azul claro (light), laranja (zero lactose), verde (versão vegetal) e azul escuro (versão semidesnatada); c) o alimento objeto do ato coator – “*Mistura Láctea Condensada de Leite, Soro de Leite e Amido – Pra toda a família*” – é comercializado somente na “caixinha” de 395g, embalagem de cor marsala e inscrição de que se trata de um produto “Novo”; d) para não deixar dúvidas de que se trata de um alimento com ingredientes diferentes do leite condensado integral, teve-se o cuidado de fazer constar do rótulo, destacada em negrito, a inscrição “*Mistura Láctea Condensada*”, exatamente como lhe era exigido pelo art. 366 do Decreto Federal nº 9.013/2017; e) diferenciou esse produto dos demais da mesma linha “Moça” ao estampar na embalagem a fotografia de um “*pudding*” exatamente como fazem tantas outras marcas de misturas lácteas disponíveis no mercado; f) não há qualquer controvérsia quanto à





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**

qualidade e segurança do produto fornecido pela Nestlé e o produto tem tido ampla aceitação no mercado e, portanto, a única crítica refere-se à sua embalagem, *“e o faz a partir de uma reportagem enviesada que recortou as embalagens dos produtos “Moça” justamente nos pontos em que se diferenciam, com o propósito de polemizar com o produto da Nestlé; g) não se trata de produto com o potencial de “induzir o consumidor a equívoco...”* (Resolução-RDC Anvisa 259), sem existir nenhum registro de reclamação nesse sentido ao Procon/PR, apesar de já vender quase de 740 mil unidades apenas no Estado do Paraná; h) deixou de apontar em que consistiriam os *“vícios de quantidade ou de qualidade por inadequação ou insegurança do produto”*, exigência imposta pelo art. 58, do CDC, para que sejam deferidas as sanções impostas pelo ato coator, como apreensão e suspensão do fornecimento; i) a decisão não informa em que consistiria, especificamente, o potencial da embalagem do novo produto de *“induzir o consumidor a equívoco, erro, confusão ou engano, em relação à verdadeira natureza, composição, procedência, tipo, qualidade, quantidade, validade, rendimento ou forma de uso do alimento”* (RDC Anvisa 259); j) o Código de Defesa do Consumidor só autoriza que sejam aplicadas as penalidades de apreensão ou suspensão do fornecimento de produto ou serviço se *“forem constatados vícios de quantidade ou de qualidade por inadequação ou insegurança do produto ou serviço”* (art. 58, CDC); k) trata-se de medida cautelar desproporcional e sem razoabilidade, sem que possa presumir eventual confusão do consumidor, a qual exige a produção de prova técnica ao invés de opinião pessoal do julgador; enfim, l) deve haver suspensão dos efeitos da decisão proferida.

Deferiu-se a liminar (Mov. 12.1).

A autoridade coatora apresentou informações (Movs. 29.2/29.3), nas quais alegou, em síntese: a) o procedimento administrativo do PROCON/PR não possui vícios a serem sanados pelo Poder Judiciário; b) legitimidade do PROCON/PR para impor medida cautelar incidente, nos moldes do art. 56 do CDC; c) foi oportunizada a ampla defesa e o contraditório à impetrante; d) impossibilidade de discussão do mérito administrativo; e) a rotulagem dos produtos em questão é enganosa e induz os consumidores a erro; f) não houve determinação de apreensão dos





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**

produtos, mas tão somente do recolhimento das unidades disponíveis nas áreas de venda dos parceiros revendedores, até que haja a adequação da embalagem do produto; g) denegação da segurança.

O Estado do Paraná ratificou as informações prestadas pela autoridade coatora (Mov. 30.1).

O Ministério Público entrevistou (Mov. 37.1).

Relatados, **DECIDO.**

De início, nos termos do art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal de 1988 “*conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus ou habeas-data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público*”.

Como leciona HELY LOPES MEIRELLES<sup>1</sup>, o “*direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso na norma legal e trazer em si todos os requisitos de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais*”.

Sabe-se que em decorrência da supremacia do interesse público, se conferem poderes à Administração Pública a lhe instrumentalizar a preservação dos interesses da coletividade, sendo que tais prerrogativas se configuram um poder-dever, pois se tratam do meio pelo qual se preserva o interesse público e, portanto, são irrenunciáveis.

O artigo 78 do Código Tributário Nacional, assim conceitua o poder de polícia: “*Considera-se poder de polícia 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, à higiene,*

<sup>1</sup> Mandado de Segurança, 16º ed., 1995, cit. p. 27.





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**

*à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”.*

E, acrescenta no parágrafo único: *“Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”.*

Como leciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO: *“A atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.”.*<sup>2</sup>

Sendo assim, configurou-se exercício do poder de polícia a instauração do processo administrativo nº 2.092/2022, pelo PROCON/PR, a partir do histórico da ocorrência (Mov. 1.7, p. 2), a fim de apurar fato noticiado em reportagem, consistente em propaganda enganosa.

Ademais, o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, assim dispõe: *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.*

Da notificação nº 398/2022 de 20 de maio de 2022 (Mov. 1.7, p. 6/7), descreveu-se detalhadamente o fato noticiado, bem como se assegurou o exercício efetivo do contraditório e da ampla defesa.

Lado outro, não se confere ao Poder Judiciário o poder de substituir ou modificar penalidade administrativa a pretexto de fazer justiça, pois haveria

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 830.





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**

substituição da discricionariedade legítima do administrador por arbítrio ilegítimo do juiz.

Logo, somente se apontados vícios ou irregularidades capazes de ensejar nulidade do processo administrativo, independentemente da proporcionalidade ou razoabilidade da medida aplicada, revela-se cabível o controle do processo administrativo.

Inadmissível, portanto, análise da conveniência e oportunidade da Administração Pública em aplicar a medida cautelar, com indevida invasão do mérito administrativo.

A propósito, assim já se decidiu o do Superior Tribunal de Justiça:

*“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MULTA DO PROCON À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA PRATICADO. OBSERVÂNCIA AOS LIMITES LEGAIS. ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO OBSERVADOS. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR. MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. NÃO CABE AO PODER JUDICIÁRIO A ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE ADOTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO POR OCASIÃO DO CONTROLE DE ATOS DISCRICIONÁRIOS. ILEGALIDADE NO ATO PRATICADO QUE ANULOU A MULTA. AGRAVO INTERNO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.” (AgInt no REsp 1588745/SC, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 30/3/2020, DJe 1/4/2020).*

De igual forma, assim já se decidiu o Tribunal de Justiça do Paraná:

*“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA JULGADA IMPROCEDENTE. MULTA IMPOSTA PELO PROCON. INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. ALEGAÇÃO DE FORTUITO EXTERNO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO POR VIOLAÇÃO À AMPLA DEFESA. NÃO VERIFICADA. VIOLAÇÃO AO DIREITO DO CONSUMIDOR VERIFICADA. VALOR DA MULTA RESPEITA A RAZOABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. HONORÁRIOS RECURSAIS. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.” (TJPR - 4ª C. Cível - 0004923-19.2020.8.16.0173 -*





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**

Umuarama - Rel.: Juiz de Direito Substituto em Segundo Grau  
HAMILTON RAFAEL MARINS SCHWARTZ - J. 20.09.2021).

Todavia, ainda que o Poder Judiciário não possa imiscuir-se no mérito do ato administrativo e, por consequência, considerar injusta e desproporcional a medida aplicada, quando apontados fundamentos suficientes da configuração de ilegalidade ou abuso no exercício regular da supremacia da Administração Pública no poder de polícia, cabível a declaração de nulidade.

Nota-se que, após se referir à matéria jornalística veiculada no site “O Tempo”, segundo a qual existiriam relatos de consumidores induzidos a erro em razão da *“semelhança da ilustração da embalagem do novo produto com o leite condensado tradicional”*, o que violaria a previsão do item 3.1, “a”, da Resolução nº 259/2002<sup>3</sup>, com fulcro no art. 56, I e parágrafo único, do CDC, suspendeu a venda do produto, bem como determinou o recolhimento das unidades disponíveis nas áreas de vendas (Mov. 1.7).

De início, além de serem admissíveis medidas cautelares, antecedentes ou incidentais, em procedimentos administrativos (art. 56, parágrafo único, do CDC), como a suspensão do fornecimento de produtos (art. 18, inciso VI, do Decreto Federal nº 2.181/1997), mediante o exercício da ampla defesa diferido, denota-se que, havendo suposta disparidade entre as indicações constantes nas embalagens, haveria vício de qualidade do produto sujeito à suspensão do fornecimento.

Da análise da matéria veiculada no site “O Tempo”<sup>4</sup>, percebe-se que, a despeito de a decisão afirmar que existiriam relatos de consumidores induzidos a erro em razão da *“semelhança da ilustração da embalagem do novo produto com o leite condensado tradicional”*, faz mera referência à suposta circunstância de o fato *“tornar-se assunto nas redes sociais”* porque, ao invés do tradicional leite condensado, trata-se

<sup>3</sup> “3.1. Os alimentos embalados não devem ser descritos ou apresentar rótulo que: a) utilize vocábulos, sinais, denominações, símbolos, emblemas, ilustrações ou outras representações gráficas que possam tornar a informação falsa, incorreta, insuficiente, ou que possa induzir o consumidor a equívoco, erro, confusão ou engano, em relação à verdadeira natureza, composição, procedência, tipo, qualidade, quantidade, validade, rendimento ou forma de uso do alimento”;

<sup>4</sup> <https://www.otempo.com.br/economia/nestle-lanca-leite-moca-economico-e-consumidores-criticam-entenda-diferenca-1.2669673>





## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL

de uma “mistura láctea condensada, que leva soro de leite e amido, o que torna a produção mais barata” e, em seguida, acrescenta que ‘consumidores (...) notaram como é fácil confundir as duas opções, já que a apresentação das duas é parecida e traz, inclusive, a tradicional ilustração da mulher carregando um balde”.

Além de não se constatar relatos de consumidores, certos e determinados, que teriam sido induzidos a erro em razão da semelhança das ilustrações das embalagens, verifica-se que a simples circunstância de as embalagens apresentarem semelhança na ilustração da logomarca *Moça*, por si só, não atende a motivação congruente como requisito de validade da decisão fundada na suposta indução do consumidor a erro, confusão ou engano quanto à verdadeira composição do produto.

Ora, verifica-se que todos os produtos da linha *Moça* estampam em suas embalagens a logomarca *Moça*, ou seja, apesar de serem produtos com composição diferentes, outros caracteres das embalagens servem de distinção e orientação aos consumidores, como cores e formatos das embalagens:



Outrossim, nota-se que, além de se tratar de produto autorizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 366 do Decreto Federal nº 9.013/2017), não houve nenhuma consideração quanto à circunstância de as embalagens usarem cores diferentes e, sobretudo, do destaque de que se trata, diferentemente do leite condensado tradicional, de um novο produto derivado do soro de leite e amido:





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**



Sabe-se que, em razão da ampliação do princípio do acesso ao Poder Judiciário, a motivação, como requisito de validade e formação do ato administrativo, é obrigatória tanto na atuação vinculada como na discricionária. O agente público fica, portanto, obrigado a justificar a existência do motivo do ato praticado, sob pena de invalidação.

A propósito, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*Entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado*”.<sup>5</sup>

De igual forma, ensina Marçal Justen Filho<sup>6</sup>: “*Lembre-se que “motivo” não se confunde com “motivação”. A motivação se relaciona à forma do ato administrativo e consiste na exposição formal do motivo. O motivo é esse processo mental interno ao agente que pratica o ato. A motivação consiste na exteriorização formal do motivo, visando a propiciar o controle quanto à regularidade do ato. Para ser mais preciso, a motivação consiste na exposição por escrito da representação mental do agente relativamente aos fatos e ao direito, indicando os fundamentos que o conduziram a agir em determinado sentido*”.

A ausência, insuficiência ou incongruência da motivação do ato administrativo, quando imposta por lei ou pela natureza deste, acarreta sua invalidação, sem afastar a demonstração da ausência do desvio de poder e da coerência

<sup>5</sup> Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 187.

<sup>6</sup> Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 339.





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**

com o interesse público no caso concreto. Ademais, em caso de dúvida do desvio ou abuso, presume-se inválido por ausência de motivação como requisito essencial à formação do ato administrativo.

Destarte, insuficiente e incongruente a motivação da decisão, o que enseja a sua anulação, porque, além de não se verificar relatos de consumidores induzidos a erro, outras características que diferenciam, todas as embalagens da linha de produtos *Moça*, deixaram de ser consideradas e, por conseguinte, a existência da logomarca *Moça*, por si só, não se revela suficiente para justificar a medida cautelar aplicada.

Não se revela cabível, tão somente, percepção íntima ou pessoal do agente público. Exigia-se análise objetiva de todos os elementos ou caracteres utilizados para distinção dos produtos, sem desconsiderar a similitude das embalagens de idêntico produto comercializado por outros fornecedores, o que implica, identificação, ou não confusão ou engano, sobre a composição do produto.

Nesse sentido, assim já se decidiu:

*“APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR. POSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO REALIZAR O CONTROLE DE LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DECISÃO PROFERIDA PELO PROCON QUE CULMINA NA APLICAÇÃO DE MULTA SEM A DEVIDA APRECIACÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 46, §1 DO DECRETO N. 2.181/1997, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO. SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REMESSA NECESSÁRIA.”* (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0033287-38.2011.8.16.0004 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADORA ASTRID MARANHÃO DE CARVALHO RUTHES - J. 14.12.2021).

*“DIREITO ADMINISTRATIVO E DO CONSUMIDOR. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO CONTRA EXIGIBILIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA (PROCON). ALEGADO ATENDIMENTO AO PLEITO DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO NA PENALIDADE IMPOSTA. VERIFICAÇÃO. NULIDADE DA MULTA, PARA QUE A ADMINISTRAÇÃO PROFIRA OUTRA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.”* (TJPR - 5ª Câmara Cível - AC - Umuarama - Rel.: DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL**

- Rel.Desig.: DESEMBARGADOR LUIZ MATEUS DE LIMA - Por maioria - J. 06.06.2017).

**DIANTE DO EXPOSTO**, atendidos os requisitos do art. 7º da Lei nº 12.016/09, impõe-se confirmar a liminar e conceder a segurança com efeito de anular a decisão proferida no Protocolo nº 2092/2022, pela qual suspendeu a venda do produto da linha *Moça* descrito como *mistura láctea condensada de leite, soro de leite e amido*, bem como determinou o recolhimento do produto de todas as unidades disponíveis nas áreas de vendas de parceiros revendedores.

Condeno o ESTADO PARANÁ ao pagamento das despesas processuais, sem condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009, Súmula 512 do STF e Súmula 105 do STJ).

Decorrido o prazo para interposição de recurso, remetam-se ao Tribunal de Justiça do Paraná para o devido reexame (art. 14, § 1º da Lei nº 12.016/2009).

Publique-se.

Registre-se.

Intimem-se.

Curitiba, data gerada pelo Sistema.

**Marcos Vinicius Christo**  
**Juiz de Direito**

